Évaluation du Programme de contrats fédéraux

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

avril 2002

SP-AH183-04-02F
(also available in English)

106-02539/

Table des matières

Sommaire i

Réponse de la direction vii

1. Introduction 1

1.1 Contexte du programme 1

1.2 Objectifs de l'évaluation 6

1.3 Méthode 7

2. Pertinence et raison d'être 9

2.1 Nécessité continue du Programme de contrats fédéraux 9

2.2 Ciblage des groupes désignés 10

2.3 Rôle unique du PCF au Canada 11

3. Conception et exécution du Programme des contrats fédéraux (PCF) 13

3.1 Modèle d'équité en matière d'emploi appliqué en vertu du PCF 13

3.2 Équivalence du PCF au Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (PLEE) 13

3.3 Rapports, objectifs et calendriers 14

3.4 Seuils et exemptions 15

3.5 Systèmes d'information internes du PCF 18

3.6 Ressources humaines du PCF 18

3.7 Activités de conformité 20

3.8 Application 22

3.9 Outils et soutiens 23

3.10 Stratégie d'information et de communication 25

3.11 Mesures d'incitation positives : Programmes de prix d'excellence 26

3.12 Coûts pour les employeurs et le gouvernement 26

3.13 Organisation au sein de DRHC 27

3.14 Rôles des participants au PCF et des intervenants 28

4. Incidences/résultats **31**
4.1 Mise en œuvre générale de l'équité en matière d'emploi 31
4.2 Incidences du PCF sur la représentation des groupes désignés 32
4.3 Effets sur la sensibilisation aux obstacles et leur élimination 38
4.4 Incidences dans le contexte des cycles économiques 39
4.5 Incidences sur les affaires et autres répercussions 40
4.6 Satisfaction des participants 41
4.7 Incidences sur l'attribution des contrats 42
4.8 Pratiques exemplaires 42

5. Conclusions **45**
5.1 Tableau sommaire des principales constatations et conclusions 46

Notes finales **51**

Annexe A : Enjeux et questions de l'évaluation du PCF **57**

Annexe B : Liste de rapports techniques de l'évaluation du PCF **61**

Liste de figures

Figure 1	Nombre d'entreprises visées par le PCF, selon la région, en 2000-2001	3
Figure 2	Modèle conceptuel du PCF Environnement et incidences	4
Figure 3	Historique des activités de vérification de la conformité au PCF (Données par année civile)	21
Figure 4	Ce qui aiderait à la réalisation de l'équité en matière d'emploi	25
Figure 5	Mesures relatives à l'équité en matière d'emploi adoptées par les employeurs du PCF et ceux du groupe témoin*	31
Figure 6	Représentation des groupes désignés dans des postes de subalternes chez les employeurs du PCF et indice de représentation, 1995 et 1999	33
Figure 7	Représentation des groupes désignés dans des postes de direction chez les employeurs du PCF et indice de représentation, 1995 et 1999	33
Figure 8	Représentation des groupes désignés dans des postes de subalternes Employeurs du PCF et employeurs du groupe témoin pour 1995 et 1999, et estimation de la main d'œuvre disponible	34
Figure 9	Évaluations par les employeurs des changements survenus dans la proportion des groupes désignés quant à l'embauche et à l'avancement par rapport à l'effectif total	37
Figure 10	Représentation des groupes désignés dans des postes de direction Employeurs du PCF et employeurs du groupe de référence, 1995 et 1999, et Offre de main-d'œuvre estimée	37
Figure 11	Pleine représentation, telle que signalée par les employeurs	38
Figure 12	Satisfaction des employeurs du PCF à l'égard du programme	41
Figure A	Nombre d'employeurs (n=845) par rapport au nombre d'employés	51
Figure B	Taille des entreprises selon le nombre d'employés par province (n = 845)	52
Figure C	Quelques résultats détaillés de l'analyse de régression (Statistiques pour la variable nominale du PCF pour 16 régressions)	54
Figure D	Quelques indications de la représentation* tirées des fichiers de l'EDTR, 1998	55

Sommaire

Introduction

L'évaluation : La pertinence, l'efficacité et la valeur du Programme de contrats fédéraux (PCF) ont fait l'objet d'une évaluation en 2000-2001 pour le compte de la Direction générale de l'évaluation et développement des données, Développement des ressources humaines Canada, par SPR Associates, de Toronto et Ottawa.

Les objectifs de cette évaluation consistaient à : i) mesurer les progrès réalisés par les entreprises et les organismes visés par le PCF en ce qui a trait aux groupes désignés; et ii) déterminer dans quelle mesure le programme avait incité les employeurs à appliquer les principes de l'équité en matière d'emploi. Parmi les points abordés dans le cadre de l'évaluation, mentionnons le degré de conformité, l'efficacité de la mise en œuvre du programme, l'importance des activités des employeurs quant à l'équité en matière d'emploi, les incidences sur la représentation, la pertinence des systèmes de dotation et d'information, les seuils imposés par le programme (règles concernant les employeurs visés), les exigences administratives tant pour les employeurs que pour le gouvernement, et la concordance entre le PCF et le Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (PLEE) (voir l'annexe A).

Le programme : Créé en 1986, le PCF avait pour objectif de réaliser l'équité en matière d'emploi pour les groupes désignés de personnes qui sont victimes de discrimination sur le marché du travail. Selon les critères définis par la Commission Abella sur l'équité en matière d'emploi (1984), les groupes désignés sont les Autochtones, les personnes handicapées, les minorités visibles et les femmes. Le PCF s'applique aux organisations qui fournissent des biens et des services au gouvernement fédéral, et qui comptent au moins 100 employés et soumissionnent pour des contrats de 200 000 $ ou plus. En vertu des conditions d'un contrat du PCF, les employeurs doivent s'engager à appliquer onze mesures spécifiques de l'équité en matière d'emploi. En 2001, le PCF touchait plus de 800 organisations au Canada employant plus de 800 000 Canadiens.

Méthode : Plusieurs activités de collecte de données ont été entreprises afin de réaliser la présente évaluation, y compris des enquêtes auprès de plus de 700 employeurs visés par le PCF et d'un groupe témoin de 1 000 employeurs non concernés par le programme; des entrevues avec plus de 50 intervenants; quatre groupes de discussion comptant des représentants des groupes désignés; dix études de cas effectuées avec la collaboration d'employeurs participant au PCF; une étude documentaire (notamment des comparaisons avec les programmes internationaux) et des données administratives; et une enquête menée auprès du personnel du PCF. Les rapports techniques de ces études sont présentés à part.

1. Pertinence du PCF

Les objectifs antérieurs du PCF demeurent pertinents : Tant les études économiques existantes que les consultations menées auprès des intervenants ont permis d'établir que la discrimination systémique à l'endroit des groupes désignés demeure un problème important en 2001, comme il l'était au moment de la création du PCF. Ce point de vue a été exprimé plus particulièrement par les représentants des groupes désignés. De plus, l'examen des données administratives a démontré que les groupes désignés n'ont généralement pas réussi à être pleinement représentés dans les organisations visées par le PCF, soulignant la nécessité de maintenir un programme comme le PCF.

Les entrevues avec les intervenants et l'étude documentaire ont en outre permis de constater que le PCF traduit les objectifs importants poursuivis par le gouvernement actuel afin de rendre la société plus ouverte à tous. Par ailleurs, les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui donnaient une nouvelle priorité au programme, témoignent de la pertinence du PCF.

Un modèle de programme pertinent : Le modèle de base du PCF, avec ses onze critères (ou mesures) obligatoires, a été considéré par les intervenants comme un moyen valide de réaliser les objectifs de l'équité en matière d'emploi. Ces mesures ont également été jugées efficaces lorsque les employeurs les mettaient toutes en œuvre. Pourtant, comme on le verra ci-dessous, un faible pourcentage seulement d'employeurs visés par le PCF — environ 10 pour cent — ont appliqué ces mesures intégralement en 1999.

2. Incidences du PCF

Représentation : On a procédé à un certain nombre d'analyses pour établir avec précision les incidences du PCF sur la représentation de chacun des quatre groupes désignés au sein de l'effectif des employeurs visés par le PCF. La représentation aux échelons supérieurs a également été examinée. Plusieurs de ces analyses portaient sur des *données déclarées par les employeurs* et avaient obtenu les résultats ci-après, certains se révélant positifs pour le PCF. Comparativement aux employeurs non visés par le PCF, les employeurs du PCF ont indiqué une représentation un peu plus élevée des Autochtones et des personnes handicapées en 1999. De plus, l'analyse des données sur les employeurs du PCF a permis de constater des améliorations dans la représentation des personnes handicapées, des minorités visibles et des femmes entre 1995 et 1999. Les données des employeurs du PCF sont considérées plus fiables que celles des employeurs non visés par le programme, car les premiers ont dû participer à une enquête sur leur effectif (76 pour cent d'entre eux ont indiqué avoir pris part à cette enquête), tandis que les employeurs du groupe témoin sont censés avoir estimé leur représentation (seulement 27 pour cent ont participé à l'enquête sur l'effectif).

Dans l'ensemble, toutefois, des analyses multivariées, comparant les employeurs du PCF avec les employeurs du groupe témoin, ont révélé que si le PCF avait eu des incidences positives importantes sur la représentation des personnes handicapées et des Autochtones en 1995, ces incidences avaient largement disparu en 1999. Des analyses

de régression comparant les employeurs du PCF aux employeurs du groupe témoin en 1999 n'ont fait ressortir aucune incidence positive importante sur la représentation des personnes handicapées aux échelons supérieurs des entreprises. De plus, une analyse de la représentation fondée sur les données de l'EDTR n'a révélé aucune incidence positive sur la représentation.

Groupes désignés : En général, les intervenants (Développement des ressources humaines Canada [DRHC], le personnel du programme, les employeurs, les groupes désignés) étaient d'avis que les minorités visibles et les femmes s'en tiraient mieux avec le PCF, et que les incidences du PCF étaient moindres sur la représentation des Autochtones et des personnes handicapées. Toutefois, les données déclarées par les employeurs du PCF montraient qu'il existait un lien entre la mise en œuvre du PCF et une représentation légèrement plus élevée d'Autochtones et de personnes handicapées sur plusieurs années. Par ailleurs, les résultats des analyses de régression dont il a déjà été question ne permettent pas de tirer des conclusions probantes quant aux différentes incidences sur les groupes désignés.

Contrats : Le PCF semble n'avoir eu aucune incidence importante sur la position du gouvernement fédéral quant aux contrats ou aux achats. En fait, moins de cinq pour cent des employeurs ont fait savoir qu'ils renonçaient à présenter des soumissions pour des contrats fédéraux en raison des exigences du PCF.

Incidences sur les activités commerciales : La documentation technique existante sur l'équité en matière d'emploi laisse voir un potentiel d'avantages économiques supplémentaires pour l'entreprise individuelle. Ces avantages pourraient découler d'une utilisation plus efficace du capital humain – par l'élimination des obstacles à l'emploi et l'abolition des pratiques d'embauche discriminatoires. Le potentiel à cet égard est confirmé de façon préliminaire par les constatations de la présente évaluation.

Parmi les employeurs ayant signalé une représentation accrue des groupes désignés, certains estimaient que l'équité en matière d'emploi avait eu des incidences positives sur leur productivité et leur position concurrentielle. Ces constatations de l'évaluation ne sont pas générales et sont par nature préliminaires. Leur signification et leur importance, toutefois, doivent être reconnues en tant qu'incidences potentielles du programme.

D'autres études devront être faites avant que l'on puisse brosser un tableau plus précis des incidences du programme d'après des exemples concrets, tirés de l'expérience même des entreprises. Les recherches devraient se concentrer sur la description des groupes professionnels concernés (p. ex., ensembles d'habiletés, de compétences) et sur la détermination exacte des facteurs ayant amené l'amélioration de la productivité ou de la position concurrentielle dans le cas des entreprises qui ont fait état des avantages du programme. Nous obtiendrons ainsi une perspective éclairée de la fiabilité des évaluations des entreprises pour ce qui est des répercussions économiques.

3. Exécution du programme

Difficultés d'exécution du programme : Si la raison d'être d'un programme comme le PCF a été jugée évidente et que la nécessité d'un tel programme demeure, il appert néanmoins que son exécution a connu des difficultés et a été entravée par une baisse de capacité au cours de la période 1995-2001. Ces problèmes peuvent expliquer l'adoption relativement timide des mesures d'équité en matière d'emploi par les employeurs du PCF.

Changements structuraux au sein de DRHC : Des changements à l'administration du PCF ont affaibli le profil du programme à DRHC depuis 1995. En 1995-1996, la responsabilité de l'équité en matière d'emploi, qui incombait auparavant à une direction générale distincte, a été intégrée à Normes du travail et Équité en milieu de travail, ce qui a eu pour effet d'en restreindre le profil et les ressources. En même temps, la responsabilité principale de la surveillance de la conformité au PCF est passée de l'administration centrale aux régions.

Dotation et ressources : Les intervenants ont indiqué que les difficultés d'exécution du PCF se sont aggravées à la suite des importantes réductions de personnel de 1995 à 2000, quand les ETP sont passés de 26 à 13, ainsi qu'en raison de l'insuffisance des ressources, tels les systèmes d'information internes qui se sont révélés désuets, incomplets et inefficaces au moment de la présente évaluation.

Équivalence : Le personnel du programme et l'étude documentaire ont indiqué que la mise en œuvre du PCF n'avait pas été faite en concordance avec le Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (PLEME), tel que demandé par les modifications de 1995 à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Cette absence d'équivalence est attribuée à l'interprétation incertaine de l'expression « équivalence de mise en œuvre ». Les intervenants ont notamment fait valoir qu'il n'était pas assez clairement établi que cette disposition visait les exigences du PLEME en matière de présentation des rapports, ou encore, les exercices de conformité plus rigoureux, comme ceux déployés pour le PLEME par l'entremise de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP).

Conformité : Les vérifications relatives à la conformité au PCF de la part des employeurs ont chuté considérablement, passant d'une moyenne de 152 sur quatre ans (pour 1992-1995) à seulement 57 pour 1996 à 1999. Cette baisse a entraîné, en général, un manque de contacts entre le personnel du programme et les employeurs du PCF.

Rapports : Les groupes désignés et les agents d'équité en milieu de travail ont indiqué que des rapports sur les résultats de l'équité en matière d'emploi, qui ne sont pas exigés actuellement dans le cadre du PCF, doivent être produits si l'on veut promouvoir la conformité aux exigences du programme et contribuer à en évaluer l'efficacité. Seulement seize pour cent des employeurs ont indiqué que la production de tels rapports leur serait un fardeau.

Communications : Il a été établi que le PCF n'avait pas été très bien communiqué aux nombreux intervenants. Par exemple, on a constaté que plusieurs organisations de groupes désignés qui avaient pris part au groupe de discussion ne connaissaient pas l'existence du PCF. Cette insuffisance des communications a entraîné des lacunes quant à la régularité des rapports du programme. Le plus récent rapport sur les activités du PCF a été publié en 1994 et n'a jamais été mis à jour.

Systèmes d'information : Au moment de l'évaluation, les systèmes d'information du programme ont été jugés insuffisants ou trop peu actuels pour permettre un suivi des activités et des progrès ou une gestion efficace du PCF.

Outils et soutiens : Il n'existe pas d'outils et de soutiens suffisants et à jour pour répondre aux besoins des employeurs. Il s'agit d'une lacune importante du PCF. Une enquête menée auprès des employeurs a permis d'établir que nombreux sont ceux qui éprouvent un vif intérêt à l'égard de tels outils et soutiens.

Seuils et exceptions : Les groupes désignés ont fait valoir que, par rapport à leurs propres économies régionales, le PCF ne couvre que l'Ouest et le Canada Atlantique. Ainsi, pour les Autochtones en particulier, les seuils actuels limitent les avantages potentiels du PCF. Pour ces raisons, tous les groupes désignés, mais surtout les Autochtones, ont demandé une réduction des seuils de manière que le programme puisse englober les petites entreprises comptant de 50 à 99 employés. On note par ailleurs qu'une telle disposition aurait pour effet de presque doubler le nombre d'entreprises touchées par le PCF. De plus, l'analyse de la participation des employeurs au PCF indique une réduction généralisée de la taille des entreprises, lesquelles sont de plus en plus nombreuses à désinvestir, réduire leur effectif et impartir, ce qui a pour effet qu'un nombre croissant d'entreprises tombent sous le seuil imposé par le PCF, qui est de 100 employés.

Mise en œuvre par les employeurs : Une constatation clé de l'évaluation est que le PCF est susceptible d'influencer considérablement les employeurs. Environ 90 pour cent des employeurs du PCF ont mentionné qu'ils tiennent compte de l'une ou l'autre des mesures relatives à l'équité en matière d'emploi seulement en raison de l'existence du PCF. Il s'agit d'une amélioration spectaculaire par rapport aux résultats de l'évaluation de 1992. Une constatation connexe, et positive pour le modèle d'équité en matière d'emploi, est que l'efficacité du programme est plus grande dans les cas où le programme est mis en œuvre plus intégralement par les employeurs – dans les cas où les employeurs mettent en œuvre la plupart des onze mesures du PCF.

En effet, les analyses de corrélation et de régression montrent que les employeurs qui mettent en œuvre un plus grand nombre de mesures d'équité en matière d'emploi rattachées au PCF obtiennent généralement un niveau plus élevé de représentation des groupes désignés. Toutefois, 10 pour cent seulement des employeurs mettent en œuvre le PCF de façon intégrale, et seulement environ la moitié des employeurs du PCF ont adopté au moins la moitié des mesures du programme relatives à l'équité. Il existe donc des écarts importants entre les employeurs pour ce qui est de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi, la plupart d'entre eux n'ayant mis en place qu'une partie du programme.

Satisfaction des employeurs : La plupart des employeurs du PCF se sont déclarés insatisfaits du PCF et de sa mise en œuvre. En fait, seulement 23 pour cent des employeurs se déclarent satisfaits du PCF dans son ensemble, résultat modeste par rapport à d'autres programmes semblables de DRHC. Nombre d'entre eux se sont déclarés intéressés à obtenir plus d'outils et de soutiens pour mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi dans leur milieu de travail. Les coûts ne semblent pas être un facteur important, les employeurs qui ont réalisé l'équité en matière d'emploi ayant déclaré des coûts modérés.

4. Conclusions

Besoin continu : Le programme est toujours nécessaire à l'atteinte des objectifs du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi. De même, il existe une preuve positive de la valeur du modèle de programme, de nombreux employeurs ayant déclaré qu'ils ne prennent des mesures relatives à l'équité en matière d'emploi qu'en raison de l'existence du PCF. Mais le succès du PCF est limité par ses modalités de mise en œuvre. Les lacunes au chapitre de l'organisation, des ressources et de l'exécution du programme portent à croire que des changements permettraient d'améliorer l'efficacité du PCF et d'entraîner des incidences plus positives.

Facteurs limitatifs de l'efficacité du PCF : L'étendue et l'efficacité du PCF sont limitées par un certain nombre de facteurs, notamment la réduction spectaculaire des ressources au cours de la période 1995-2000, qui a entraîné des difficultés pour l'administration du PCF. Dans le même ordre d'idées, les systèmes d'information du PCF n'ont pas soutenu une gestion efficace du programme. La décentralisation de l'administration a également contribué aux défis posés au personnel du PCF. Les caractéristiques du programme comme la couverture et les seuils spécifiques ont limité le rayonnement du PCF auprès des employeurs, et on n'a pas réalisé entièrement la conformité au programme et son application dans le cadre de l'administration actuelle. Par ailleurs, il faudra disposer d'outils et d'autres soutiens améliorés pour aider les employeurs à réaliser l'équité en matière d'emploi, par exemple, des modèles d'analyse des écarts et des examens des systèmes d'emploi afin de soutenir la mise en œuvre efficace des initiatives d'équité en matière d'emploi du PCF.

Évaluation générale : Les données de l'évaluation permettent de conclure que, même si le modèle de programme est valable et pertinent, *et* même s'il est possible de corriger les lacunes du PCF, le programme, *tel qu'il est mis en œuvre présentement*, ne permet pas d'atteindre les objectifs définis par le Parlement ni de répondre aux attentes des nombreux intervenants du PCF. Ces lacunes ont des incidences négatives graves pour les groupes désignés, qui continuent d'être sous-représentés en milieu de travail, de même que pour les employeurs qui souhaitent réaliser l'équité en matière d'emploi. La principale conclusion est que des changements majeurs doivent être apportés au PCF si le programme doit servir les objectifs d'équité du gouvernement fédéral et des autres intervenants.

Réponse de la direction

L'évaluation du Programme de contrats fédéraux menée par la Direction générale de l'évaluation et développement des données de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a donné lieu à des constatations et à des conclusions d'importance majeure pour la conception et la gestion futures du programme.

Ce programme pousse les objectifs exprimés pour l'équité en matière d'emploi dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* au-delà des limites de la compétence fédérale en matière de travail. Il a des incidences sur 800 employeurs d'envergure qui passent des contrats avec le gouvernement fédéral et emploient plus 800 000 personnes.

L'évaluation révèle que le Programme de contrats fédéraux (PCF) pourrait avoir d'importantes incidences positives sur ces employeurs, tant en ce qui concerne les objectifs d'équité en matière d'emploi qu'en ce qui touche – il convient de le signaler – le rendement des affaires. Toutefois, l'évaluation conclut que, tel que mise en œuvre, au moment où l'évaluation a eu lieu, le programme ne pouvait réaliser ni les objectifs définis par le Parlement ni répondre aux attentes des partenaires du public. Pour corriger cette grave situation, des « changements importants » doivent être apportés tant à l'organisation qu'aux ressources du programme. L'évaluation soulève également des options stratégiques qui pourraient améliorer l'impact du programme (comme la modification des seuils qui déterminent les employeurs visés par le programme), et ces options auraient également des incidences sur les ressources pour l'administration.

La direction du Programme du travail ne fait aucun commentaire quant aux questions stratégiques soulevées dans le rapport d'évaluation, lesquelles sont susceptibles d'être prises en considération en temps et lieu par le Comité permanent qui se penche actuellement sur la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

La direction accepte les constatations de l'évaluation quant à la mise en œuvre du PCF et considère les propositions qui lui sont faites comme très utiles. La direction estime que l'on pourrait grandement améliorer l'efficacité du PCF en répondant pleinement à l'évaluation de façon à ce que les objectifs d'équité en matière d'emploi soient atteints tout en assurant la réalisation des importants objectifs liés au rendement des affaires. En fait, la direction croit que le potentiel complémentaire des objectifs opérationnels et de l'équité en matière d'emploi est un aspect particulièrement important de l'évaluation; mais la poursuite de ces deux objectifs exige des outils améliorés et des personnes-ressources orientées spécifiquement sur la collectivité des employeurs.

Il convient de signaler qu'on a déjà donné suite à un certain nombre de propositions de l'évaluation, notamment :

- Demander aux régions de clarifier les priorités et les objectifs qui recommandent de 8 à 10 vérifications par agent par année;
- Affecter sept nouveaux agents aux régions afin d'accroître le nombre de vérifications;

- Donner une session de formation complète et intensive aux nouveaux agents;
- Améliorer les outils opérationnels des agents. D'autres outils sont en voie de développement.

Des réponses sont en voie d'élaboration pour les autres propositions, notamment :

- Mise à niveau des systèmes de données et de gestion pour les amalgamer au système d'information central du Travail – LA2000. Cette mesure constituera une base solide pour les futurs rapports périodiques;
- Amélioration des principes fondamentaux du programme. Par exemple, refuser d'accorder de nouveaux contrats aux organisations qui ont repris leur engagement envers l'équité en matière d'emploi, mesure qui aurait pour effet d'assurer un meilleur soutien de la part des ministères responsables des contrats;
- Élaboration et ajout de matériel d'information accessible dans le site Web Travail de DRHC;
- Amélioration des liaisons de télécommunications avec tous les employeurs du PCF.

Outre ce qui précède, la direction prend acte des recommandations visant à clarifier la politique concernant la dimension « équivalence » de la mise en œuvre du PCF et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, à renforcer le rôle de l'administration centrale quant à l'administration du programme de façon cohérente, à rendre l'information plus accessible et à fournir des conseils et des outils pour aider les employeurs à se conformer au programme et, de façon générale, à accroître les ressources affectées au programme. Ces mesures s'imposent si l'on veut répondre pleinement à l'évaluation.

Enfin, la direction est encouragée par la conclusion générale de l'évaluation selon laquelle il est nécessaire de maintenir ce programme, qui a le potentiel de devenir un mécanisme efficace pour améliorer l'équité en matière d'emploi, répondant ainsi aux besoins de la population active de plus en plus diversifiée du Canada.

1. Introduction

1.1 Contexte du programme

Historique du PCF : Le Programme de contrats fédéraux (PCF) a été créé en 1986. Le but de ce programme était de promouvoir l'équité en matière d'emploi pour quatre groupes défavorisés de la société canadienne – les Autochtones, les personnes handicapées, les minorités visibles et les femmes. Le PCF s'applique aux entreprises comptant 100 employés ou plus qui passent des contrats avec le gouvernement fédéral dont la valeur est d'au moins 200 000$, sauf les entreprises de construction et les services juridiques.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1984) avait créé un programme parallèle, le Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (PLEE) pour exiger l'équité en matière d'emploi des employeurs de 100 employés ou plus régis par le gouvernement fédéral (banques, entreprises de transport, etc.). L'importance de ce programme a été réaffirmée quand le Parlement a demandé que la mise en œuvre du PCF soit « équivalente » au PLEE dans les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

La justice sociale, première raison d'être du PCF : La raison d'être initiale du PCF était centrée sur des objectifs de justice sociale et découlait des travaux de la Commission Abella, qui s'est penchée sur les inégalités en milieu de travail au Canada. Abella avait fait valoir que le gouvernement du Canada devrait s'engager à réaliser l'équité pour les quatre groupes désignés qui, selon une étude approfondie, étaient victimes de discrimination au chapitre de l'emploi (Abella, 1984)[1].

L'environnement de l'équité en matière d'emploi : Le fondement historique du PCF était centré sur des objectifs de société et gouvernementaux relatifs à l'équité. Or, de tels objectifs doivent être poursuivis dans un environnement complexe, et la mise en œuvre d'un programme comme le PCF doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs, notamment le soutien politique, les facteurs économiques, l'évolution démographique, etc., comme on peut l'observer dans la figure 2, Modèle conceptuel du PCF, environnement et incidences.

L'évolution socio-historique et le PCF : Prenant acte de l'importance de l'environnement, tel que mentionné ci-dessus, on doit tenir compte du fait que l'environnement du PCF a changé depuis dix ans. Depuis la dernière évaluation du PCF en 1992, les groupes désignés sont devenus une partie plus importante de la population active au Canada. La proportion de minorités visibles au sein de la population active du Canada est passée de 8,8 pour cent à

---

[1] Abella, Rosalie Silverman, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi*, Ministre de l'Approvisionnement et des Services, Ottawa, 1984. Abella a recommandé, dans le cadre d'une stratégie globale d'équité en matière d'emploi, que les employeurs qui font affaire avec le gouvernement fédéral – et qui, autrement, ne seraient pas tenus de le faire – mettent en œuvre des programmes d'équité en matière d'emploi de manière que la représentation des groupes désignés soit proportionnelle à leur nombre au sein de la population active. L'équité en matière d'emploi est conçue de façon à éliminer la discrimination systémique, à aider les quatre groupes désignés à être représentés à tous les niveaux professionnels et hiérarchiques en fonction de leur disponibilité, et à ce que l'on dispose de systèmes d'emploi qui fonctionnent bien pour les employés désignés ou non désignés.

11 pour cent (donnée estimée) au cours des cinq dernières années (voir le *Rapport technique n° 1 - Étude documentaire et modèles internationaux*).

Évolution économique : Les industries elles-mêmes ont beaucoup changé depuis quelques années en raison de l'évolution rapide des techniques, des rationalisations, des réductions d'effectif et des fusions, des acquisitions et des désinvestissements sur une grande échelle. Quant au gouvernement, les changements ont été importants au chapitre des achats. L'extension des marchés découlant de l'ALÉNA a réduit l'importance des contrats fédéraux passés avec les entreprises canadiennes (tel que signalé par d'autres ministères ou organismes).

Description du programme : les critères/mesures du PCF : Les employeurs participants doivent s'engager à assurer l'équité en matière d'emploi et à mettre en œuvre 11 mesures/critères dont le principal objectif est de ménager une représentation juste des quatre groupes désignés par rapport à leur nombre au sein de la population active locale. Les 11 critères que doivent appliquer les employeurs visés par le PCF sont les suivants :

1. Communication de la politique d'équité en matière d'emploi aux employés;
2. Affectation d'un cadre supérieur responsable de l'équité en matière d'emploi;
3. Collecte/mise à jour de l'information sur la population active concernant les groupes désignés et non désignés selon le poste et l'échelle salariale (c.-à-d. enquête sur la population active);
4. Analyse des données sur l'effectif des entreprises pour comparer la représentation des groupes désignés au sein d'un organisme avec le bassin de travailleurs qualifiés disponibles dans lequel, selon des attentes raisonnables, un employeur devrait puiser pour recruter des employés;
5. Élimination de la discrimination systémique en étudiant, dans les cas de sous-représentation, les systèmes d'emploi officiels et officieux;
6. Définition d'objectifs et de calendriers d'embauche, de formation et d'avancement pour les membres des groupes désignés dans les cas de sous-représentation;
7. Établissement d'un plan de travail sur l'équité en matière d'emploi afin de réaliser les objectifs et de respecter les calendriers;
8. Adoption de mesures spéciales et d'aménagements pour faire en sorte que les objectifs soient atteints, y compris la mise en place d'aménagements raisonnables.
9. Création d'un climat favorable à l'intégration harmonieuse des membres de groupes désignés au sein d'une organisation;
10. Adoption de procédures de contrôle à l'intention des employeurs pour évaluer les progrès et l'atteinte des résultats à la suite de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi;
11. Autorisation accordée aux représentants de Développement des ressources humaines Canada de pénétrer dans les locaux de l'employeur pour avoir accès aux dossiers mentionnés au point 3 ci-dessus.

Exécution du PCF : DRHC administre le PCF à l'échelle nationale dans le cadre du Programme d'équité en milieu de travail de la Direction des normes de travail et de l'équité en milieu de travail, et par l'intermédiaire des bureaux régionaux de DRHC. Le personnel forme et consulte les employeurs et effectue des vérifications de conformité afin d'évaluer les progrès accomplis par les employeurs quant à leur « effort raisonnable » d'établir l'équité en matière d'emploi. Au total, les ressources en personnel du PCF (réunissant le personnel de l'administration centrale (AC) et l'effectif régional affecté au PCF) comprenaient 13 ETP en 1998/99.

Employeurs visés : Quelque 845 entreprises[2] (employant plus de 800 000 personnes) étaient visées par le PCF au début de l'an 2000. Près de la moitié de ces employeurs du PCF se retrouvent au sein de six industries : entreprises de services, fournisseurs d'équipement et de matériel, services électriques, chimiques et éducatifs et matériel de transport.

La plupart des employeurs du PCF (482) ont moins de 500 employés, tandis que 363 d'entre eux en ont plus de 500. Un peu plus de la moitié seulement (55 pour cent) des entreprises du PCF appartiennent à des intérêts canadiens, alors qu'une proportion importante (53 pour cent) d'entre elles ont récemment fusionné, ont été acquises par une autre société ou ont acquis des filiales. Sur le plan géographique, les employeurs du PCF se trouvent surtout au Canada central, plus de la moitié des entreprises étant regroupées en Ontario et un quart d'entre elles étant établies au Québec. Depuis 1986, plus de 40 milliards de dollars en contrats fédéraux ont été accordés à des employeurs du PCF. (Pour des précisions, voir *Examen des thèmes administratifs du PCF, Systèmes d'information, Données et outils/publications administratifs,* Rapport technique n° 4, Évaluation du PCF).

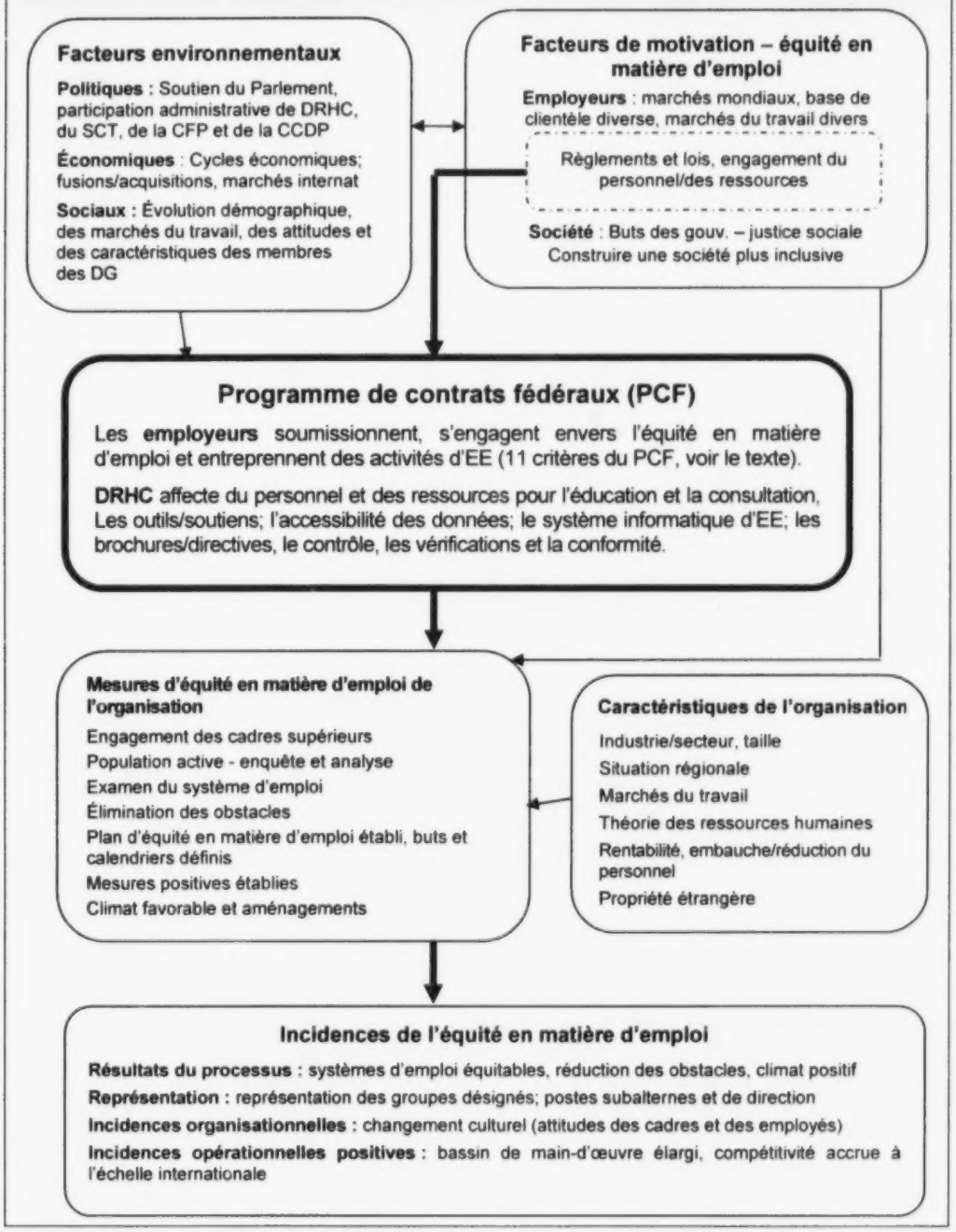
Figure 1
Nombre d'entreprises visées par le PCF, selon la région, en 2000-2001[3]

Province	Nombre d'entreprises visées par le PCF selon la province
Colombie-Britannique	54
Alberta	41
Saskatchewan	8
Manitoba	26
Ontario	476
Québec	184
Nouveau-Brunswick	16
Nouvelle-Écosse	32
Île-du-Prince-Édouard	0
Terre-Neuve	6
Total	845

[2] Les termes *employeurs* et *entreprises* sont interchangeables et désignent toutes les organisations visées par le PCF. Celles-ci comprennent surtout des entreprises du secteur privé, mais également des organismes parapublics, telles les universités.

[3] Ces données sont tirées des dossiers administratifs du PCF et traduisent généralement certaines des limites des systèmes d'information du PCF. Voir la note en fin de texte n° 1 pour plus de précisions.

Figure 2
Modèle conceptuel du PCF
Environnement et incidences



Facteurs de mise en œuvre du PCF : Les facteurs de mise en œuvre du PCF sont complexes, comme l'indique la figure 2. Les facteurs de motivation de l'équité en matière d'emploi comprennent les règlements ou les lois du gouvernement, tels qu'on les applique au PCF et au PLEE, mais la motivation doit aussi comporter des incitatifs et des gains pour les entreprises, car la mise en œuvre des programmes gouvernementaux peut rarement réussir si les intéressés n'y trouvent pas leur compte. C'est pourquoi l'équité en matière d'emploi peut être motivée par des considérations d'ordre pratique comme une meilleure utilisation des marchés de l'emploi (dans lesquels les groupes désignés occupent une place de plus en plus grande) et une concurrence plus efficace sur les marchés internationaux, où une population active diversifiée peut constituer un atout. Lorsque la motivation est efficace, les organisations mettent en œuvre les 11 mesures de l'équité en matière d'emploi et peuvent s'attendre à obtenir les résultats énoncés dans le dernier cadre de la figure 2.

Activités des employeurs en vertu du PCF : Les employeurs du PCF mettent en place des mesures conçues pour aider à la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi selon les 11 critères du modèle de PCF. En vertu de ces critères, les employeurs doivent s'engager au niveau de la direction, effectuer une étude visant à déterminer la représentation des groupes désignés au sein de leur effectif, examiner les systèmes d'emploi et éliminer les obstacles; définir des objectifs; établir des mesures positives et contrôler les résultats obtenus (voir la figure 2, à la page précédente). La concrétisation des différents genres de mesures d'équité en matière d'emploi peut varier en fonction de la taille des entreprises, les activités plus structurées, de plus grande envergure, convenant mieux aux organisations de grande taille.

Résultats attendus : Si la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi réussit, on obtiendra des systèmes d'emploi équitables et l'élimination des obstacles systémiques pour tous les employés, ainsi qu'une représentation équitable dans tous les postes, y compris les postes de direction. Dans l'ensemble, on s'attend à ce que la réalisation concrète de l'équité en matière d'emploi entraîne également la création d'une culture d'entreprise positive pour tous les employés. Ce dernier résultat se situe en dehors des buts officiels du PCF et n'est pas soumis à la présente évaluation, mais il est au cœur de la théorie actuelle sur l'équité en matière d'emploi. Un tel changement est peut-être le résultat le plus difficile à obtenir, car les changements de culture en milieu de travail constituent un défi à relever et peuvent nécessiter la mise en place de mesures spéciales échelonnées sur plusieurs années.

Défis : Les changements de contexte dans lequel le PCF fonctionne ont des incidences majeures et posent des défis quant à l'administration et à la mise en œuvre du programme. Par exemple, la réduction de la taille des entreprises canadiennes du secteur privé au cours de la dernière décennie a fait en sorte qu'il existe maintenant un moins grand nombre d'entreprises dont l'effectif correspond au seuil de 100 employés ou plus du PCF; il s'ensuit que moins d'entreprises sont visées par le programme. De plus, par suite des fusions et des acquisitions, la définition d'une organisation contractante est moins claire. Une petite entreprise peut posséder cinq filiales et avoir un effectif de 500 employés, mais ne semble pas visées par le PCF si la société mère n'emploie que 79 personnes. La présente étude a permis d'établir que certaines sociétés canadiennes

parmi les plus importantes, qui étaient autrefois visées par le PCF, se classent dorénavant dans les entreprises de moins de 100 employés par suite des impartitions et ne sont plus touchées par le programme.

Les écarts entre les régions soulèvent aussi des questions importantes, le nombre d'entreprises visées par le PCF étant faible en dehors de l'Ontario et du Québec.

1.2 Objectifs de l'évaluation

La précédente évaluation de ce programme avait été effectuée en 1992. La décision du Programme du travail de revoir les programmes d'équité en matière d'emploi a été prise en prévision d'un examen parlementaire de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et vise à fournir des données à l'appui de cet examen tout en donnant une orientation aux cadres supérieurs de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) pour l'amélioration des programmes d'équité en matière d'emploi exécutés en vertu de la *Loi*. Plus particulièrement, le but de cette évaluation était d'étayer les grandes orientations stratégiques en ce qui a trait à l'équité en milieu de travail et à la *Loi* afin :

i. d'évaluer l'efficacité générale du PCF, ses systèmes d'exécution et ses mécanismes de contrôle;

ii. d'établir dans quelle mesure le programme atteint les objectifs visés, favorisant la représentation accrue des membres des groupes désignés dans les entreprises qui passent des contrats avec le gouvernement fédéral;

iii. de démontrer, au moyen de preuves empiriques, le cas échéant, dans quelle mesure le PCF a contribué à améliorer l'équité en milieu de travail et dans quels secteurs spécifiques;

iv. de déterminer les atouts et les faiblesses du programme actuel en évaluant la réussite globale du programme, les fluctuations à cet égard et les facteurs importants liés à la réussite du programme; et d'examiner les exigences et les seuils actuels du programme;

v. de faire connaître les « pratiques exemplaires » aux entreprises qui passent des contrats avec le gouvernement fédéral et de définir les leçons à tirer de l'expérience.

Les constatations de l'évaluation visaient à informer et à aider les cadres supérieurs à décider s'il y avait lieu de confirmer, modifier, élargir, améliorer, ou encore, remanier de le programme et, le cas échéant, à déterminer de quelle façon procéder à ces changements[4].

De façon plus générale, l'évaluation visait également à établir la pertinence (nécessité unique du programme, rôle approprié pour le Canada et DRHC); l'efficacité (mise en œuvre réussie, résultats obtenus sans imposer des coûts indus au gouvernement ou aux employeurs); les incidences (résultats attendus obtenus sans incidences négatives inattendues); et les solutions de rechange futures (trouver des façons de mettre le programme en œuvre dans un

[4] Tiré de *Cadre d'évaluation*, annexe « B » de la DP/contrat, cadre de référence de l'évaluation du PCF.

environnement qui minimise l'effort de réglementation et rend le programme aussi simple que possible tout en en maximisant l'efficacité). De même, l'évaluation visait à mesurer les progrès accomplis dans les entreprises/organisations du PCF en ce qui a trait aux membres des groupes désignés, ainsi qu'à déterminer dans quelle mesure le programme avait réussi à encourager les employeurs à adopter les principes de l'équité en matière d'emploi.

En tout et partout, plus de trente questions ont été examinées au cours de cette évaluation (voir l'annexe A) dans les catégories pertinence, efficacité et incidences.

1.3 Méthode

Vue d'ensemble : La méthode adoptée pour l'évaluation consistait à avoir recours à une gamme étendue d'activités de collecte de données et à obtenir des suggestions de nombreux intervenants. Les éléments de l'étude ont donné lieu à un certain nombre de rapports techniques qui sont cités dans ce rapport d'évaluation et qui ont été regroupés séparément du Rapport final (voir l'annexe B pour la liste). Ces éléments sont :

- *une analyse des données administratives* des dossiers du PCF (Rapport technique n° 4);
- *une étude documentaire* et un examen de programmes de contrats semblables dans d'autres pays (particulièrement les États-Unis) (Rapport technique n° 1);
- *des consultations auprès des groupes désignés :* des groupes de discussion se sont réunis avec des représentants des groupes désignés; quatre rencontres ont eu lieu à Ottawa et Toronto, aux quelles se sont ajoutés des participants des régions au moyen de la téléconférence (Rapport technique n° 3);
- *des entrevues avec des informateurs clés* : des entrevues ont eu lieu avec plus de 50 intervenants, notamment des membres du personnel de DRHC et de la CCDP, du personnel d'autres organismes et ministères fédéraux, des représentants des groupes désignés, des personnes-ressources de la scène internationale, des universitaires et des employeurs (Rapport technique n° 2);
- *un examen des données contractuelles de Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada* : on a examiné plus d'un million de dossiers de contrat pour évaluer la répartition des contrats du PCF et estimer le nombre d'employeurs qui se retrouvent sous les seuils du PCF (Rapport technique n° 4);
- *des études de cas* relatives à onze employeurs; des études de cas ont été effectuées dans l'Ouest canadien, dans le Canada central et le Canada Atlantique (Rapport technique n° 5);
- *des enquêtes auprès des employeurs* : des enquêtes ont été menées auprès de 700 employeurs du PCF et de 1 000 employeurs du groupe témoin; ces enquêtes ont obtenu des taux de réponse de 57 pour cent et de 43 pour cent respectivement (voir la note en fin de texte n° 2 concernant les taux de réponse et les indicateurs de fiabilité de ces enquêtes (Rapport technique n° 7);

- une enquête auprès des agents d'équité en milieu de travail (AEMT de l'administration centrale et des bureaux régionaux) afin d'évaluer leurs points de vue sur l'administration, la conformité, les autres questions relatives aux employeurs, les pratiques exemplaires et ainsi de suite (Rapport technique n° 6).

2. *Pertinence et raison d'être*

2.1 Nécessité continue du Programme de contrats fédéraux

Portée de la nécessité du programme : Un élément clé de l'évaluation consistait à déterminer si le Programme de contrats fédéraux (PCF) était toujours nécessaire en 2001. Cette question visait les objectifs sociaux fondamentaux du programme et la possibilité que les groupes désignés demeurent confrontés à la discrimination au chapitre de l'emploi en 2001, et il tendait à déterminer si le PCF était ou pouvait être efficace.

L'évaluation a permis de confirmer que le PCF ou un programme semblable est toujours nécessaire, étant donné que les groupes désignés font toujours face à des injustices en ce qui a trait à l'emploi. Ce point de vue a été exprimé particulièrement par les intervenants clés, notamment le personnel de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), les organismes centraux et les groupes désignés. Le programme a été perçu comme traduisant d'importants objectifs sociaux et comme visant les besoins continus des groupes désignés. La recherche économique actuelle montre qu'il existe toujours plus de chômage et de pauvreté chez les membres des groupes désignés et qu'ils n'ont pas réussi à obtenir une représentation égale par rapport à l'ensemble de l'économie[5]. De plus, comme on peut le voir à la partie 4 du présent rapport, Incidences et résultats, il est évident qu'il existe toujours de la discrimination à l'endroit des groupes désignés dans les milieux de travail du PCF.

Pertinence et logique : La réaffirmation du PCF dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1995 a été considérée comme très importante quant à la pertinence du programme et comme un appui aux priorités gouvernementales. Par ailleurs, les objectifs sociaux consistant à créer une société plus inclusive (voir le site Web du premier ministre pour un énoncé des objectifs courants quant à la politique d'inclusion) sont appuyés par des programmes comme le PCF. De plus, un certain nombre d'intervenants ont souligné que les incidences positives sur les affaires, découlant des initiatives d'équité en matière d'emploi, appuyaient la raison d'être du programme. Dans le même ordre d'idées, un certain nombre d'employeurs du PCF ont fait valoir que l'équité en matière d'emploi n'était pas seulement « une chose sensée », mais qu'elle était « bonne pour les affaires ». D'autres facteurs appuient la logique du PCF : une imposante recherche internationale montre que les programmes de contrats sont efficaces lorsqu'ils sont entièrement mis en œuvre (p. ex., avec contrôle, application, etc.); l'expérience d'autres autorités

[5] La preuve de l'existence des besoins permanents a été établie dans diverses sources : Drolet (1999) signale que dans les années 1990 l'écart salarial entre les femmes et les hommes persistait, le taux horaire moyen pour les femmes s'établissant généralement de 84 à 89 pour cent de celui des hommes. De même, Ruth Dibbs et Tracey Leesti (1995), se fondant sur l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), estimaient que le chômage était de 11 pour cent pour l'ensemble de la population, de 16 pour cent pour les minorités visibles et de 18 pour cent pour les Autochtones vivant hors des réserves. D'autres études ont démontré la continuité des besoins, notamment Hum et Simpson (1998) et Drolet et Morrison (1999), qui se sont penchés sur la pauvreté des personnes handicapées et des minorités visibles.

(É.-U., Québec) qui ont examiné et poursuivi leurs programmes; le fait que de nouveaux programmes ont été mis en œuvre (Afrique du Sud), ainsi que la nature substantielle des contrats fédéraux (des contrats de plus de 40 milliards de dollars ont été accordés aux employeurs du PCF depuis 1986).

Analyse : Ainsi, les constatations de l'évaluation confirment que le PCF ou un programme semblable ayant les mêmes objectifs est toujours nécessaire. Aussi bien les intervenants que les employeurs ont fait état d'un besoin continu du programme, soulignant que le PCF peut répondre aux besoins importants et aux préoccupations de secteurs importants de la société canadienne et qu'il est susceptible de procurer une gamme d'avantages.

2.2 Ciblage des groupes désignés

Les groupes qui en ont besoin sont-ils touchés? Le champ d'application du programme et le ciblage approprié des groupes désignés sont aussi importants que la pertinence globale du programme. Plus précisément, la question est de savoir si les Autochtones, les personnes handicapées, les minorités visibles et les femmes font toujours face à la discrimination et si le PCF répond à leurs besoins.

Preuve disponible : En général, les constatations de l'évaluation n'indiquaient aucun besoin de modifier le ciblage actuel des groupes désignés.

Le fait que tous les programmes de contrats en Amérique du Nord visent essentiellement les mêmes groupes désignés vient confirmer les stratégies actuelles ciblant les quatre groupes désignés. Les constatations statistiques notées ci-dessus[6], particulièrement celles des études de Statistique Canada, renforcent la validité de cette conclusion. Elles indiquent que la représentation des groupes désignés n'est pas satisfaisante jusqu'à maintenant.

De plus, les groupes désignés n'appuyaient pas la désagrégation des données les concernant ni l'ajout de tout autre groupe au programme. Aucun autre intervenant n'était favorable non plus à la désagrégation des groupes ni à l'ajout d'autres groupes. Or si les personnes consultées dans le cadre de l'évaluation n'étaient pas favorables à la désagrégation des groupes désignés, comme le fait de répartir les membres des minorités visibles selon qu'ils sont Noirs, Asiatiques, etc., elles reconnaissaient néanmoins que les personnes qui appartiennent à plus d'un groupe font face à des difficultés doubles, voir triples.

[6] Voir l'examen documentaire, notamment les études réalisées à l'aide des données de Statistique Canada, par exemple Drolet (1999), Dibbs et Leesti (1995), Hum et Simpson (1998), et Drolet et Morrison (1999).

Dispositions particulières : Toutefois, des mesures particulières semblent nécessaires pour aider certains groupes désignés. Ainsi, les personnes handicapées pourraient avoir besoin de plus de soutien lié aux activités professionnelles (équipement spécial et transport adapté pour les personnes à mobilité réduite) et les femmes pourraient avoir besoin d'une aide supplémentaire, qui pourrait se traduire par des horaires flexibles ou des politiques favorables à la famille. Les autochtones pourraient bénéficier d'interventions ayant des incidences sur la culture du milieu de travail en général, tandis que les minorités visibles pourraient bénéficier de mesures plus directes de lutte contre le racisme en milieu de travail[7].

2.3 Rôle unique du PCF au Canada

Caractère unique du PCF : L'évaluation visait aussi à déterminer si le PCF était un programme unique et s'il ne faisait pas double emploi avec d'autres programmes, et enfin, s'il constituait un rôle approprié pour DRHC relativement à d'autres programmes fédéraux ou provinciaux.

Les groupes désignés et les autres intervenants consultés dans le cadre de la présente évaluation ont fortement réaffirmé le caractère unique du PCF pour le Canada, et ont déclaré que ce programme conférait au gouvernement fédéral un rôle important comme chef de file en matière d'équité sociale. Plus précisément, le PCF était considéré comme important parce que, en dehors du programme de contrats du Québec[8], il s'agit du seul programme gouvernemental qui encourage l'équité en matière d'emploi auprès des employeurs du Canada (à part le PLEE, qui vise des groupes d'employeurs très différents). Ainsi, le gouvernement fédéral était considéré comme un chef de file et comme un modèle pour sa mise en œuvre d'un programme de contrats.

Le rôle de DRHC : Par ailleurs, le rôle de DRHC relativement à ce programme était perçu comme traduisant un positionnement unique à plusieurs égards. Par exemple, on considérait que l'exécution du PCF était facilitée par les relations qu'entretient DRHC avec les marchés du travail et ses connaissances relatives aux autres questions du milieu du travail touchant à l'équité en matière d'emploi. Comme le signalait l'un des intervenants, « si un programme d'équité en matière d'emploi nécessitant un plus grand nombre d'interventions afin de désigner d'éventuels groupes d'emploi, qui mieux que DRHC pourrait apporter son aide? » (avec ses guichets d'emplois, ses centres d'emploi, etc.). Les intervenants appuyaient fortement ce rôle de DRHC.

---

[7] Voir A Study Concerning Federal Labour Standards: Balancing Work, Family and Learning in Canada's Federally Regulated Workplaces, étude de SPR Associates pour le compte de DRHC, janvier 2000.

[8] Le PCF est le seul programme qui exige l'équité en matière d'emploi chez les employeurs de tout le Canada, à part le PLEE. Le programme du Québec ne touche qu'environ 160 employeurs, et aucune autre province n'a de programme d'équité en matière d'emploi. On signale que la Colombie-Britannique examine actuellement la possibilité d'adopter un programme de contrats sans toutefois l'avoir mis en œuvre jusqu'à présent.

Une exception à ce soutien général du rôle de chef de file de DRHC a été le fait que certains intervenants, particulièrement les groupes désignés, ont demandé que la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) ou un autre organisme indépendant jouent un rôle dans l'exécution du programme (p. ex., vérifications de la conformité). Dans ce domaine, les groupes désignés étaient d'avis que DRHC était dans une position présentant un trop grand « conflit d'intérêts » en raison de ses relations complexes avec les employeurs dans d'autres programmes (emplois, formation, etc.) et de son rôle en matière d'information et d'éducation.

Ces constatations soulignent le rôle unique du PCF, appuient le maintien du PCF ou d'un programme semblable, et confirment de façon générale le rôle de DRHC dans l'exécution du programme, sous réserve du besoin d'améliorer l'imputabilité – et appuient le fait que DRHC peut démontrer sa capacité d'assurer une vérification appropriée de la conformité.

3. *Conception et exécution du Programme des contrats fédéraux (PCF)*

La question globale qui se pose dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre du PCF est de savoir si le modèle du PCF est cohérent par rapport à ses objectifs et efficace par rapport à sa mise en œuvre. Cette question a été examinée à la lumière d'un large éventail d'enjeux, notamment le modèle de base de l'équité en matière d'emploi; les paramètres du programme, comme les seuils de couverture; l'existence d'un effectif et autres ressources appropriés; et les activités liées à la conformité.

3.1 Modèle d'équité en matière d'emploi appliqué en vertu du PCF

En général, les intervenants ont fait valoir que le modèle de base de l'équité en matière d'emploi du PCF – les 11 critères clés – était un modèle satisfaisant, approprié et efficace quand il est mis en œuvre intégralement.

Les employeurs qui ont pris part à des études de cas pour l'évaluation ont également exprimé leur satisfaction à l'égard du modèle d'équité en matière d'emploi, bien que les petits employeurs aient souhaité que les exigences du programme soient simplifiées. De plus, les agents de l'équité en milieu de travail ont souligné que si les 11 critères de base demeurent pertinents, il y aurait tout de même lieu de mieux les organiser de telle sorte qu'ils reflètent la façon dont l'équité en matière d'emploi devrait effectivement être mise en oeuvre. Ni les intervenants, ni les employeurs ni le personnel du PCF n'ont proposé de modification importante de ces critères, sauf une seule exception — on a présenté comme objectif souhaitable d'accroître les consultations avec les syndicats. De plus, on a reconnu qu'un modèle simplifié servirait mieux les petits employeurs. Enfin, quand ils étaient appliqués intégralement, les critères d'équité en matière d'emploi assuraient efficacement une meilleure représentation des groupes désignés (voir la partie 4 pour des analyses connexes des incidences positives dans le cas des employeurs qui appliquaient les 11 mesures clés).

3.2 Équivalence du PCF au Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (PLEE)

L'intention de l'équivalence : Les modifications apportées à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* prévoyaient une mise en œuvre du PCF qui soit équivalente au Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (PLEE), mais il semble qu'aucun changement important n'a eu lieu en ce qui concerne le PCF depuis que cette exigence a été définie dans les modifications de 1995. L'article pertinent (42.2) de la *Loi* se lit comme suit : « Le ministre est également chargé de l'administration du programme de contrats fédéraux pour l'équité en matière d'emploi et, à ce titre, tenu de veiller à ce que

les exigences applicables aux employeurs en vertu de ce programme *pour ce qui est de la réalisation de l'équité en matière d'emploi soient équivalentes à celles que la présente loi impose aux employeurs dans ce domaine*. » (Les italiques sont de nous).

Dans nombre de domaines clés – c.-à-d. la consultation des syndicats, la production des rapports et la conformité – il reste des différences très marquées entre le PCF et le PLEE. Plus précisément, ces différences comprennent le fait que le PLEE couvre les employés occasionnels, ce que le PCF ne fait pas, et que le PLEE *exige* la consultation des syndicats, tandis que le PCF ne l'exige pas (bien que les directives du PCF encouragent une telle consultation). Quant aux rapports, les employeurs du PCF ne sont pas tenus d'en produire, ce qui est le cas des employeurs du PLEE. Alors que la conformité au PLEE est régie par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est chargé aussi bien de la consultation que de la conformité au PCF. Certains intervenants ont signalé que le PCF est considéré plus souple que le PLEE, un aspect qu'ils trouvent bénéfique. Ils ont fait valoir que la volonté de réaliser l'équivalence ne doit pas se faire au détriment de cette souplesse.

Près de cinq ans ont passé depuis que la *Loi* a été modifiée, et la réalisation de l'équivalence est entravée par le fait que le Programme du travail n'a pas clairement défini ce que l'on entend par « équivalence de la mise en œuvre ». Certes, on entend par là l'application des 11 mesures de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi, mais le personnel de l'administration centrale du PCF ne dispose pas d'une interprétation non équivoque quant à savoir si cela comprend la production de rapports, la conformité et des paramètres comme les seuils, par exemple. Il s'agit là d'un point important qui nécessite que les orientations futures du PCF soient clarifiées.

3.3 Rapports, objectifs et calendriers

Rapports et questions connexes : Parmi les considérations importantes de l'évaluation du PCF, mentionnons la possible nécessité de produire des rapports, les objectifs obligatoires et les calendriers, particulièrement en ce qui concerne des nouvelles dispositions de la *Loi* relatives aux « exigences équivalentes ». Il convient de signaler que le PCF n'exige pas du tout à l'heure actuelle que les employeurs produisent des rapports.

Constatations : L'évaluation a permis de relever un certain nombre de facteurs favorisant un nouveau régime de production des rapports, la plupart des intervenants (groupes désignés, agents d'équité en milieu de travail et autres témoins privilégiés du gouvernement) estimant que le PCF ne pourrait pas fonctionner efficacement si les employeurs ne produisaient pas de rapports. Ils ont fait valoir qu'en l'absence de tels rapports il n'y aurait aucune façon de d'évaluer ou de mesurer les progrès des employeurs ni la conformité au programme ou ses incidences. En vérité, la plupart ont indiqué que si les employeurs ne pouvaient pas fournir de rapports quant aux progrès accomplis, cela voulait dire qu'ils ne réalisaient sans doute pas l'équité en matière d'emploi.

Points de vue des employeurs : Seulement 16 pour cent des employeurs ont déclaré que la production de rapports annuels serait un obstacle à la réalisation de l'équité en matière d'emploi, facteur qui favorisait l'adoption de cette disposition. Toutefois, il est important

de signaler que de nombreux intervenants ont insisté sur le fait que la production de rapports ne devrait pas être trop fastidieuse, exigeant uniquement des employeurs qu'ils fournissent les données nécessaires à l'élaboration des plans d'équité en matière d'emploi (les agents de l'équité en milieu de travail ont mentionné que la présentation de simples rapports de routine seraient un bon moyen pour les employeurs de maintenir à jour leurs statistiques sur la représentation).

L'évaluation a permis de constater en outre que d'autres programmes de contrats (PLEE, programmes du Québec et des É.-U.) exigent tous une certaine forme de rapports. Toutefois, le genre de rapports demandés et leur utilité optimale pour les employeurs sont au cœur du dossier. Il est frustrant pour les employeurs, à cet égard, de se faire demander des rapports par les agents de l'équité sur des données qui ne sont pas utiles à la réalisation de l'équité en matière d'emploi. C'est le cas des données nationales, qui ne sont pas pertinentes pour un employeur dont le recrutement se fait à l'échelle locale. La production de rapports peut également permettre aux employeurs engagés à réaliser l'équité en matière d'emploi de comparer leurs résultats avec ceux d'autres employeurs, de sorte qu'un régime de production de rapports doit idéalement comporter une rétroaction des employeurs.

Buts et calendriers : Des objectifs et des calendriers définis de façon volontaire sont présentement exigés en vertu du PCF. La plupart des employeurs visés par les études de cas ne favorisaient pas les objectifs obligatoires, tandis qu'un petit nombre d'entre eux ont déclaré que cela ne poserait aucun problème. Par ailleurs, les employeurs ont souligné que l'atteinte des objectifs dépendait de l'économie. De plus, les employeurs visés par les études de cas estimaient que des objectifs quantitatifs faussaient la réalité en ce qui concerne l'embauche des personnes les plus qualifiées.

Bien que la production de rapports aient reçu un large appui des intervenants, la plupart d'entre eux, y compris les employeurs et les agents de l'équité en milieu de travail, étaient d'avis que la production de rapports ne devrait pas être trop fastidieuse (comme c'est le cas à l'heure actuelle en vertu du PLEE).

3.4 Seuils et exemptions

3.4.1 Taille de l'organisation

Le seuil de 100 employés est-il toujours valable? L'évaluation devait permettre d'établir si le PCF était conçu de façon à cibler les entreprises de taille appropriée. Il fallait déterminer si le PCF devait continuer à cibler seulement les entreprises de 100 employés ou plus ou s'il y avait lieu de modifier ce seuil.

À la lumière de certaines constatations, on a déterminé qu'il serait souhaitable d'abaisser le seuil pour inclure des entreprises de plus petite taille. Les représentants de nombreux groupes désignés, notamment les Autochtones, ont affirmé avec force qu'il fallait abaisser les seuils de 100 à 50 employés, arguant qu'ils tendaient à être employés dans de petites entreprises et que ces petites entreprises étaient plus caractéristiques de leurs régions, de sorte que le seuil

de 100 employés ou plus mettait le programme hors de leur portée. D'autres intervenants et l'étude documentaire appuyaient ce changement. Par exemple, le programme des É.-U. – modèle original du PCF – exige un plan d'action positive de la part des employeurs de 50 employés ou plus.

Les intervenants ont également exprimé certaines inquiétudes quant à la définition donnée à « employés », faisant ressortir que certains employeurs ont recours à de nombreux contractuels et pigistes, de sorte que ces employeurs comptent essentiellement moins de 100 employés.

Analyse : D'autres considérations nourrissent notre réflexion quant à l'abaissement du seuil et témoignent de la complexité de la question. Pour commencer, le PLEE et le PCF utilisent le même seuil. Ensuite, le PCF est actuellement à la limite de l'affectation des ressources humaines, comme on pourra le voir plus loin. L'abaissement du seuil aurait sûrement pour effet – à moins d'élaborer une stratégie d'exécution très différente – d'accroître le travail d'un effectif déjà surchargé et en nombre insuffisant. Enfin, il existe des différences importantes du point de vue de la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi dans les petites entreprises, de sorte que si le seuil était abaissé ou éliminé, il serait essentiel de se demander comment le programme pourrait être adapté de manière à tenir compte des besoins très différents des petites entreprises.

3.4.2 Valeur des contrats

Dans le cadre de l'évaluation, on a cherché à savoir si le PCF devait continuer à ne s'intéresser qu'aux employeurs ayant des contrats de plus de 200 000 $. De nombreux intervenants, particulièrement les groupes désignés, ont fait valoir que la valeur minimale des contrats devrait être abaissée de manière à inclure plus d'employeurs, le seuil de 50 000 $ ou de 100 000 $ ayant été proposé à maintes reprises. Selon les groupes désignés, le fait d'inclure ces contrats donnerait une plus grande portée au programme en permettant de rejoindre plus d'employeurs et d'aider davantage les groupes désignés. De plus, les groupes désignés ont fait valoir que, comme dans le cas des changements proposés quant au nombre d'employés, ce nouveau seuil augmenterait le rayon du PCF en région.

D'autres arguments présentés par les intervenants ont trait au fonctionnement pratique du programme. Tout d'abord, un seuil plus bas en ce qui a trait à la valeur des contrats permettrait de surveiller les éventuels fractionnements de contrats, opération à laquelle les ministères recourent parfois, selon les intervenants, pour éviter que des contrats atteignent le seuil du programme ou pour d'autres raisons administratives. Un seuil plus bas permettrait, par ailleurs, d'englober tous les employeurs ayant une relation d'affaires solide avec le gouvernement fédéral et réduirait la possibilité que des employeurs s'engagent dans le programme et en sortent selon qu'ils commencent ou finissent un contrat. Enfin, les ministères et les organismes centraux participants ont mentionné que la possibilité de cumuler la valeur des contrats n'avait pas été retenue, comme solution viable pour les ministères qui passent des marchés, en raison de l'absence de systèmes d'information appropriés à l'heure actuelle, qui permettraient de contrôler l'ensemble des activités contractuelles.

3.4.3 Exceptions

Une question connexe de l'évaluation a été de savoir si les employeurs présentement exclus du programme (notamment ceux dans le domaine de la construction et les services juridiques) devraient en faire partie. Un nombre important d'intervenants, particulièrement les groupes désignés, ont exprimé l'opinion qu'il fallait éliminer les exceptions au PCF de manière à englober tous les secteurs.

De nombreux employeurs du PCF se sont déclarés favorables à l'élimination des exceptions dans le cas du secteur de la construction (36 pour cent des employeurs interrogés), des services juridiques (40 pour cent des employeurs), et des organisations subventionnées (57 pour cent des employeurs). À l'occasion d'entrevues avec des témoins privilégiés, on a pu constater que les employeurs tiennent à ce que le programme soit équitable, à savoir que si les uns devaient se conformer aux exigences du programme, les autres le devaient aussi. La question de l'équité, comme on le verra ci-dessous, est une question récurrente.

En 1989, l'examen du PCF par le Bureau des conseillers en gestion à soulevé la même question, soit l'inclusion de tous les grands secteurs d'affaires comme on le faisait pour les petits et les gros employeurs, surtout pour des motifs d'*équité* — si les entreprises du secteur de la fabrication ou de secteurs semblables doivent se conformer au PCF, d'autres secteurs comme celui de la construction ou des services juridiques doivent également s'y conformer. Par ailleurs, l'examen du volet international de l'évaluation a permis de constater que d'autres programmes (notamment le programme de contrats des É.-U.) visaient tous les secteurs, y compris celui de la construction[9].

3.4.4 Sous-traitance

On a voulu savoir si les sous-traitants devaient être inclus dans le programme. Tandis que d'autres programmes de contrats englobent les sous-traitants, il n'a pas été possible d'établir clairement s'il serait facile d'adopter une telle mesure. Les sous-traitants sont visés par le programme de contrats du Québec, les employeurs principaux devant se conformer aux initiatives d'équité en matière d'emploi et étant chargés de surveiller les mesures prises par les sous-traitants à cet égard. De même, le programme des É.-U. englobe les sous-traitants.

Toutefois, il n'a pas été possible de définir clairement, d'après les faits dont on disposait, les conditions particulières qui permettraient à un tel système de fonctionner efficacement. Par exemple, le traitement réservé aux sous-traitants par le Québec a été jugé inefficace, et des rapports produits aux États-Unis donnent à penser que le traitement des sous-traitants y est aussi problématique dans une certaine mesure.

---

[9] Les É.-U. incluent les employeurs en construction, mais appliquent un processus de mise en œuvre différent pour ce secteur en raison des aspects uniques de l'emploi dans cette industrie (p. ex., bureaux d'embauchage syndicaux aux É.-U.), ce qui donne à penser que de nouvelles approches seraient nécessaires pour que le PCF fonctionne dans ce secteur si cette exception était éliminée.

En outre, comme l'a souligné un membre du personnel du PCF, les sous-traitants ne prennent pas la décision de faire affaire avec le gouvernement comme le font les employeurs principaux. D'autre part, les sous-traitants peuvent constituer un moyen pour les employeurs de se soustraire à leurs obligations en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi. Il s'agit d'un enjeu important à une époque où règnent la sous-traitance et la réduction des effectifs (voir Bureau des conseillers en gestion, 1989).

3.5 Systèmes d'information internes du PCF

Systèmes d'information : Un examen des systèmes d'information internes du PCF a démontré que ceux-ci étaient nettement insuffisants et tout à fait inadéquats pour appuyer une gestion du programme et une reddition aux comptes appropriées, et qu'ils contribuaient à amoindrir l'efficacité du travail des agents d'équité en milieu de travail et des gestionnaires. Ces systèmes d'information internes ne fournissaient pas de données fiables sur les progrès des employeurs et les activités des agents d'équité, nuisant ainsi à la gestion ou à l'affectation stratégiques des ressources. En outre, la plupart des agents d'équité (85 pour cent) ont signalé que le manque de ressources des systèmes d'information était une cause majeure de stress au travail.

Incidences sur les rapports et la reddition de comptes : En raison, notamment, du manque d'information appropriée, on ne produisait pas de rapports périodiques sur les progrès accomplis pour le PCF, et aucun rapport destiné au public – comme un rapport annuel – n'avait été publié concernant ses travaux depuis 1994. Ces facteurs semblent avoir contribué au peu de visibilité du programme au sein de DRHC et du peu de rayonnement du programme à l'extérieur de DRHC.

Les problèmes des systèmes administratifs et internes font ressortir la nécessité d'améliorer grandement les systèmes d'information internes du programme et de lier les données des employeurs à celles des agents d'équité et de l'administration centrale pour aider à la production des rapports stratégiques et à l'exécution des exercices de planification. Du point de vue idéal, les systèmes d'information fourniraient la principale information pour la rédaction d'un rapport annuel sur le PCF.

3.6 Ressources humaines du PCF

Ressources humaines : L'évaluation a comporté un examen du PCF quant aux ressources qui y étaient affectées et à la façon dont elles étaient déployées. On considérait déjà en 1992 que le PCF manquait de personnel (voir *Évaluation du programme de contrats fédéraux*, EIC, 1992), et que c'était le cas depuis sa création.

Malgré cela, on a procédé à des coupures radicales de personnel au milieu des années 1990 — des coupures beaucoup plus importantes, selon les intervenants, que dans les autres directions de DRHC. Dans l'ensemble, le personnel du PCF en poste à l'administration centrale et dans les régions a été réduit, passant de 26 ETP en 1994-1995 à 13 ETP en 1998-1999. La capacité d'intervention du programme en région a été limitée tant pour les activités d'éducation et de consultation que pour les vérifications de la

conformité. Le personnel régional affecté au PCF est passé de 14 ETP en 1994-1995 à 7,5 ETP en 1999 (communications de l'équité en milieu de travail). Ainsi l'effectif total du PCF est passé de 26 ETP en 1994-1995 à 13 ETP en 1998-1999.

En conséquence, en 2001, le nombre d'ETP affectés au PCF est insuffisant pour mettre le programme en œuvre tel qu'il a été conçu. Cette insuffisance se traduit par le faible taux de conformité au programme et le peu de contacts avec les employeurs.

Changements organisationnels : Les changements organisationnels ont également été une source de préoccupations pour le programme, comme l'ont fait remarquer un certain nombre d'intervenants. Ces changements pourraient avoir exacerbé les problèmes liés à la charge de travail. Jusqu'en 1993, il existait une unité distincte à Ottawa chargée des activités de conformité. Lorsque ces activités ont été transférées aux régions, aucune ressource supplémentaire n'y a été affectée. Au moment de l'évaluation, l'administration centrale était d'avis que les agents d'équité en milieu de travail dans les régions sont souvent réaffectés à des tâches relevant de la Partie II ou de la Partie III ou à l'administration des normes générales du travail (voir la partie 3.13 pour un examen complet des enjeux organisationnels).

Autres facteurs liés à la charge de travail : Les demandes de soutien informationnel de la part des employeurs visés par le PLEE se sont également faites nombreuses au cours de cette période et ont augmenté depuis que les dernières révisions de la *Loi* ont relevé le profil du PLEE. Étant donné que le PLEE est légiféré et nécessite la production de rapports annuels, les employeurs visés se voient souvent accorder la priorité sur les employeurs du PCF. De plus, au cours de la même période, les agents d'équité en milieu de travail ont reçu de nouvelles responsabilités (notamment en ce qui touche l'équité salariale) par suite des nouvelles mesures législatives de 1996.

La nécessité d'augmenter l'effectif du PCF a également été soulignée par le grand nombre d'employeurs visés qui ont déclaré n'avoir eu aucun rapport avec un agent d'équité pendant des années (avec pour résultat que le programme a perdu son importance apparente et donnait l'impression qu'il ne serait jamais vraiment appliqué) et par la majorité d'employeurs qui ont déclaré que le fait d'avoir « un meilleur accès au personnel du PCF » était un facteur qui aiderait à la mise en œuvre du programme.

Quelques comparaisons : L'examen de la documentation que l'on trouve aux É.-U. permet de constater que l'exécution efficace d'un programme dépend grandement des ressources qui y sont affectées. En particulier, le programme américain a pu compter sur un personnel suffisant pendant les premières années de sa mise en œuvre, les attentes du programme ayant été institutionnalisées avec les employeurs. Pour faire une comparaison clé avec la compétence fédérale canadienne, quelque 13 ETP affectés à l'équité en milieu de travail mettent actuellement le PCF en œuvre auprès de plus de 800 entreprises. En revanche, l'effectif chargé de l'exécution de PLEE au sein de la CCDP compte maintenant 30 employés pour quelque 400 employeurs, ministères et organismes régis par le gouvernement fédéral. Si le PCF pouvait disposer du même niveau de ressources que celui accordé pour l'exécution du PLEE, l'effectif serait de plus du double.

Résumé : Les réponses des intervenants et des employeurs font ressortir la nécessité de reconstituer les ressources humaines du programme si on veut l'appliquer tel qu'il a été conçu et si ses objectifs doivent être atteints[10]. Certains intervenants font valoir, cependant, que les objectifs du programme ne seront pas atteints si l'on se contente de « jeter des corps » dans l'arène. Il y aura plutôt lieu d'envisager de nouvelles méthodes, par exemple, une nouvelle stratégie d'information et de communication ainsi que des partenariats, lesquels pourraient être les moteurs clés d'une mise en œuvre plus efficace et productive du PCF.

3.7 Activités de conformité

Enjeux ayant trait à la conformité : L'évaluation avait aussi pour but de déterminer si la stratégie de conformité du PCF était appropriée, notamment en ce qui a trait aux directives, aux vérifications de conformité et aux facteurs connexes. L'analyse a démontré que les activités de conformité du PCF sont l'une des plus grandes faiblesses du programme. Cette lacune est apparue dans les résultats de l'enquête auprès des employeurs du PCF, révélant que moins de la moitié des employeurs mettaient en œuvre les mesures clés du programme[11].

Cela est apparu aussi de façon marquée dans les données administratives, qui laissaient voir que de 1992 à 1995 le nombre de vérifications de la conformité au PCF variait de 121 à 217 par année, dans le pire et le meilleur des cas respectivement. Dans l'ensemble le nombre d'examens réalisés a diminué considérablement et de façon constante de 1993 à 1999, passant de 217 examens effectués intégralement en 1993 à 33, en 1999 (voir la figure 3 ci-dessous).

---

[10] Cela pourrait exiger davantage que le remplacement du personnel perdu, c'est-à-dire l'ajout de personnel pendant une période de trois à cinq ans pour établir les nouveaux éléments du programme et institutionnaliser les mesures du programme chez les employeurs. De plus, veiller à ce que l'effectif se compose d'agents d'équité en matière d'emploi formés et expérimentés, et capables de guider les employeurs, pourrait constituer un facteur important à considérer.

[11] L'analyse des données d'enquête auprès des employeurs indique que les employeurs *conformes* — ceux qui étaient les plus susceptibles de mettre les mesures du PCF en œuvre — étaient de grandes entreprises, des organismes parapublics telles les universités et les entreprises appartenant à des intérêts étrangers, de même que les entités ayant indiqué un changement de la culture d'entreprise. Les employeurs *non conformes* tendaient à avoir les caractéristiques contraires, soit de petites entreprises du secteur privé appartenant à des intérêts canadiens.

Figure 3
Historique des activités de vérification de la conformité au PCF
(Données par année civile)

	Nombre début	Nombre terminé	Durée moyenne en jours	Vérification en cours 31 déc.	Rapports en cours/terminés
1987	37	0	619	37	-
1988	52	9	464	80	8,8
1989	70	67	457	83	1,2
1990	155	79	440	159	2,0
1991	150	124	446	185	1,5
1992	215	148	456	252	1,7
1993	166	217	329	201	0,9
1994	122	121	445	202	1,7
1995	165	122	439	245	2,0
1996	83	89	518	239	2,7
1997	45	60	589	224	3,8
1998	36	45	(465)	215	4,8
1999	41	33	(280)	223	6,7
2000	**	**	**	243	**

( ) =Temps écoulé insuffisant pour procéder à une estimation valide
* Jusqu'en avril
** Non calculé
Source : données administratives du PCF

Explication possible de la baisse de conformité : Si les vérifications de la conformité sont susceptibles d'inciter les employeurs à mettre en œuvre des mesures d'équité en matière d'emploi, celles qui ont été effectuées jusqu'ici n'ont eu que peu d'incidence. Ce phénomène s'explique par différentes raisons : souvent, elles ne servent qu'à déclencher le processus chez un employeur, elles sont rares et se répartissent sur de longues périodes, et ne sont pas liées à des pénalités dans les cas de faible conformité.

D'un point de vue historique, le processus d'examen de la conformité au PCF comportait de nombreuses prolongations de délais (notamment parce que la personne chargée de la gestion de l'équité en matière d'emploi quittait l'organisation ou parce que des changements étaient instaurés au sein de l'entreprise), et pouvait s'échelonner sur plus d'une année. L'une des raisons de la baisse des vérifications de la conformité semble résider dans l'élimination d'une unité de la conformité distincte, cette activité ayant été transférée aux régions en 1995.

Un certain nombre d'employeurs du PCF estimaient également que les vérifications de la conformité sont susceptibles d'être des facteurs de motivation importants. Quelques employeurs visés par les études de cas trouvaient le processus d'examen de la conformité utile, car un tel examen peut aider la direction à déterminer les lacunes et les faiblesses et à les corriger. Mais d'autres employeurs qui ont pris part à des

études de cas ont indiqué que les attentes n'étaient pas précises et que le processus prenait beaucoup de temps par rapport aux avantages qui en découlent[12].

Les réponses aux enquêtes révèlent que les employeurs savent à quoi s'attendre des vérifications de la conformité, la majorité d'entre eux ayant indiqué que le processus était clair. Toutefois, l'enquête auprès des employeurs du PCF a démontré que seulement 26 pour cent des employeurs trouvaient le processus d'examen de la conformité utile, et seulement 25 pour cent d'entre eux se sont dits satisfaits du processus (voir la partie 4.6 pour des précisions sur la satisfaction des employeurs relativement au PCF).

Tandis que le double rôle de consultation et de conformité des agents d'équité en milieu de travail a été jugé problématique pour certains, le fait que ces agents déclarent *consacrer seulement sept pour cent de leur temps à des vérifications de la conformité du PCF* contribue grandement aux faiblesses du processus de la conformité au PCF. Les groupes désignés et les autres intervenants ont fait valoir que ce double rôle entraîne un conflit d'intérêts pour les agents d'équité en milieu de travail. Certains employeurs ont indiqué également que le fait que la même personne les renseigne sur la question de l'équité en matière d'emploi et effectue la vérification de la conformité ne donne pas au processus d'examen suffisamment de poids[13].

Il semble que la définition même de « conformité » pose un problème. Dans le cadre actuel du PCF, la « conformité » est définie comme le fait de ne pas refuser de réaliser l'équité en matière d'emploi, alors que selon l'exigence imposée aux É.-U., un « effort de bonne foi » est défini et traité comme étant véritablement un progrès. Un problème connexe aux vérifications de la conformité est qu'il est impossible de faire une distinction entre les divers degrés de participation et d'engagement envers l'équité en matière d'emploi. Voilà qui laisse entendre qu'il serait utile de disposer d'un « ensemble », d'une gamme d'outils ou de procédures concernant la conformité. Un tel ensemble pourrait être lié à une suite de pénalités plutôt qu'à la seule pénalité qui se traduit par la radiation de la liste des employeurs.

3.8 Application

Nécessité de l'application : En ce qui concerne le caractère adéquat de l'exécution du PCF, les multiples sources de données d'évaluation (données administratives, enquêtes auprès des employeurs, entrevues visant les études de cas et enquêtes auprès des agents d'équité en milieu de travail) indiquent que la mise à exécution du PCF devrait être plus ferme. Étant donné que le degré de conformité chez les employeurs tend à être faible, notamment en raison de l'absence de pénalités concrètes en cas de non-conformité, et que le mécanisme actuel d'exécution (radiation des listes) est très rarement utilisé, cela cause un problème.

---

[12] Dans cet ordre d'idées, l'expérience du programme américain fait ressortir l'importance d'un programme de conformité solide, car la conformité a été une caractéristique importante de ce programme au cours de sa première décennie d'existence. Soixante-neuf pour-cent des entreprises du PCF appartenant à des intérêts étrangers ont une société mère américaine (voir le rapport technique n° 7, Évaluation du PCF, tableau 1).

[13] Voir le *Rapport de l'enquête sur le personnel du PCF*, rapport technique n° 6, Évaluation du PCF, 2001.

Cette faiblesse du processus d'exécution du PCF est considérée par les intervenants comme limitant grandement l'incidence du programme. En effet, les évaluateurs ont fait état de rapports établissant que seulement huit employeurs avaient déjà été radiés des listes. Toutefois, les intervenants ont signalé qu'aucun employeur n'a récemment été empêché de présenter une soumission pour un nouveau contrat fédéral pour cause de non-conformité, bien que nombre d'employeurs – selon les intervenants – ne font rien ou presque rien pour s'acquitter de leurs engagements en vertu du PCF.

Les intervenants clés et les données administratives mettent en évidence la nécessité d'un nouveau processus et – si le programme doit être efficace – de conséquences importantes pour les employeurs qui ne s'acquittent pas de leurs engagements en vertu du PCF. Au cours de l'évaluation, les intervenants ont formulé diverses suggestions qui pourraient constituer des solutions de rechange pour l'avenir, comme exiger des employeurs visés par le PCF qu'ils déposent leur plus récent rapport d'équité en matière d'emploi quand ils présentent une soumission pour un nouveau contrat. On pourrait ainsi s'assurer que les employeurs poursuivent leurs efforts en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi. On pourrait également imposer une retenue d'équité en matière d'emploi sur les contrats, cette retenue n'étant levée que si l'employeur a fait un « effort de bonne foi ».

3.9 Outils et soutiens

Genres d'outils et de soutiens : Une gamme étendue de soutiens du PCF ont été évalués, notamment le personnel régional, de même que les outils (tels les directives, les statistiques et le matériel documentaire). Cette évaluation a été quelque peu difficile à réaliser en raison de la difficulté d'accès aux outils des employeurs à partir du site Web de DRHC.

Bien que la plus grande partie du matériel relatif au PCF se trouve dans le site Web du programme, il existe peu de documents écrits et le site Web est difficile à trouver. Nombre d'employeurs ayant participé à des études de cas ignoraient l'existence d'un site Web, et une bonne partie du matériel mentionné dans le site est désuète, non rédigée de façon conviviale et n'utilise pas le vocabulaire actuel de l'équité en matière d'emploi. Les employeurs du PCF sont encouragés à suivre les directives du PLEE, mais comme ces programmes sont différents, cela peut s'avérer frustrant pour les employeurs du PCF qui doivent effectuer inutilement un travail nécessaire pour le PLEE mais qui n'est pas exigé pour le PCF (p. ex., la production de rapports).

Évaluation des employeurs : Les employeurs ont indiqué que la collecte et l'analyse des données absorbaient du temps et se sont dits préoccupés par l'exactitude des données elles-mêmes. Par exemple, des employeurs ayant participé aux études de cas ont fait savoir que tous les groupes désignés ne s'identifiaient pas dans le cadre des enquêtes menées en milieu de travail. Par ailleurs, un certain nombre de ces employeurs ont mentionné que l'analyse des données était difficile et exigeait du temps, plusieurs d'entre eux ayant également souligné le fait que le Code national des professions ne convenait pas à leur industrie.

Les employeurs du PCF ont été interrogés à propos d'une variété d'outils ou de mesures spécifiques susceptibles d'aider à la mise en œuvre du PCF (voir la figure 4). Un nombre important des entrepreneurs qui ont répondu ont indiqué que divers nouveaux outils ou soutiens les aideraient à mettre le PCF en œuvre. Par exemple, la plupart d'entre eux ont mentionné qu'ils bénéficieraient d'échantillons de matériel qu'ils pourraient adapter (80,3 pour cent); de meilleurs logiciels/outils du gouvernement fédéral (77,8 pour cent); de plus de renseignements sur l'équité en matière d'emploi à l'intention des employeurs (72,5 pour cent); d'une rétroaction quant au succès de leur entreprise par rapport à leur industrie (71,1 pour cent); et de chiffriers pour le calcul de l'écart une fois les données de l'employeur prises en compte (76,9 pour cent), ce qui les aiderait à se conformer aux exigences du PCF.

D'autres soutiens tels les rapports annuels au gouvernement fédéral sur la représentation (31,1 pour cent), une plus grande reconnaissance des lauréats (31,3 pour cent) et plus d'information concernant le PCF (36,7 pour cent) sont les éléments retenus par un petit nombre d'employeurs comme étant susceptibles d'aider à la mise en œuvre. Il importe également de mentionner que peu de ces approches étaient considérées comme d'éventuelles entraves pour les employeurs. Par exemple, les rapports annuels n'ont été évalués comme des entraves éventuelles que par 18 pour cent des employeurs, et les seuls points qualifiés d'entraves importantes étaient la « répartition en sous-groupes » (considérée comme une entrave par 35 pour cent des répondants), et la « mise en application du PCF par la CCDP » (considérée comme une entrave par 37 pour cent des répondants).

Dans le même ordre d'idées, tous les agents de l'équité en milieu de travail visés par l'enquête (100 pour cent) étaient aussi d'avis que les employeurs gagneraient à avoir un meilleur accès au personnel et aux outils du PCF. Ils ont indiqué que les employeurs bénéficieraient d'une plus grande information sur l'équité en matière d'emploi et de trousses pratiques; d'échantillons de matériel que les employeurs pourraient adapter; d'une plus grande reconnaissance des lauréats; et de plus d'information sur le programme en général, par exemple, le rapport annuel.

Par ailleurs, les agents de l'équité en milieu de travail ont souligné le fait qu'un certain nombre de stratégies pourraient servir à améliorer l'exécution du programme et la conformité à ses exigences, notamment des ressources humaines accrues (100 pour cent); un plus grand nombre d'activités liées à la conformité (92 pour cent); des systèmes d'information améliorés (91 pour cent); plus d'efforts consacrés à l'information dispensée aux employeurs (85 pour cent); et des rapports périodiques présentés par les employeurs (85 pour cent)[14].

[14] Voir : *Rapport d'enquête sur le personnel du PCF*, rapport technique n° 8, Évaluation du PCF, 2001.

Figure 4
Ce qui aiderait à la réalisation de l'équité en matière d'emploi

Les efforts de votre organisation en vue de la réalisation de l'équité en matière d'emploi et de la conformité aux exigences du PCF seraient-ils appuyés ou entravés par ce qui suit? (Les chiffres indiquent le pourcentage de répondants ayant choisi « appuyés »).

80,3 %	Échantillons de matériel adaptables par les employeurs (p. ex., communications, modèles de politiques)
77,8	De meilleurs logiciels/outils du gouvernement fédéral
76,9	Chiffriers pour le calcul de l'écart une fois entrées les données des employeurs
72,5	Plus d'information sur l'EE à l'intention des employeurs, formation, trousses pratiques, etc.
71,1	Rétroaction sur le rendement de l'entreprise par rapport à votre industrie/secteur
68,0	Aide pour communiquer avec des candidats appartenant au groupe visé par l'EE et pour les localiser
58,3	Liens avec d'autres employeurs du PCF pour discuter des enjeux et d'initiatives d'EE
56,0	Plus d'information sur l'EE à l'intention des employés (affiches, brochures, etc.)
50,0	Approches différentes concernant l'EE pour les petits employeurs (moins de 500 employés)
49,7	Plus d'accès au personnel du PCF pour examiner les enjeux, les problèmes
43,9	Responsabiliser les syndicats et les employeurs quant à l'EE
41,1	Création d'associations de l'industrie / du secteur autour des enjeux de l'EE
36,7	Plus d'information sur le PCF – p. ex., rapport annuel de DRHC sur le PCF
31,3	Reconnaissance accrue (annonces publiques, etc.) des lauréats
31,1	Rapport annuel de statistiques relatives à la représentation présenté au gouvernent fédéral
10,7	Exécution du PCF par la Commission canadienne des droits de la personne
8,6	Répartition des sous-groupes désignés (p. ex., les Noirs des minorités visibles, etc.)

Source : Enquête auprès des employeurs du PCF

3.10 Stratégie d'information et de communication

Communications au PCF : Les communications sont-elles efficaces entre le programme et les employeurs? Ces communications permettent-elles d'établir des relations et des partenariats et d'élargir l'appui aux objectifs d'équité en matière d'emploi?

Constatations : L'enquête auprès des employeurs du PCF donne à penser qu'on n'a pas communiqué avec nombre d'employeurs pendant une année ou beaucoup plus (la plupart des communications ont eu lieu tous les 3 à 5 ans). Il arrive souvent que l'employeur n'entreprenne la réalisation de l'équité en matière d'emploi qu'après avoir été pressenti pour un examen de la conformité. Une majorité d'employeurs a exprimé le souhait d'avoir des rapports plus fréquents avec le personnel du PCF. Voilà qui laisse entendre que des contacts plus fréquents et des partenariats améliorés avec les employeurs pourraient être favorisés par une approche plus solide de l'information et des communications dans le cadre d'une stratégie globale visant à mieux établir l'équité en matière d'emploi dans les milieux de travail du PCF. D'autres problèmes ont été signalés, dont le manque d'explication précise au sujet du PCF à l'étape des soumissions et ce qu'implique le processus d'équité en matière d'emploi. De plus, les communications avec les autres ministères fédéraux ont été très limitées (observation fondée sur les entrevues avec les intervenants clés), et il existait peu de communications avec les groupes désignés (données fournies par les groupes de discussion et tirées d'entrevues avec les

informateurs clés). Il est plus frappant de constater que le dernier rapport public sur le PCF a été publié en 1994 et qu'aucun autre rapport public complet n'a été déposé concernant le programme au cours des sept années qui ont suivi. Cette situation est très différente de celle qui existe aux É.-U., où le programme donne lieu à d'importantes communications et aussi à des efforts communautaires (voir l'étude documentaire).

3.11 Mesures d'incitation positives : Programmes de prix d'excellence

Programmes de prix d'excellence : On a évalué les Programmes de prix d'excellence afin d'envisager la possibilité d'offrir des incitatifs positifs (reconnaissance des employeurs exemplaires, etc.). De 1990 à 1994, la plupart des employeurs du PCF qui ont présenté une demande ont obtenu un prix, mais depuis 1994 les prix n'ont pas été accordés de façon automatique. Bien que la plupart des entreprises soient petites, la majorité des lauréats sont de grosses entreprises. Cela pourrait s'expliquer notamment par le fait que le processus de demande de prix est coûteux et que la victoire comporte également des frais (p. ex., réaliser une vidéo, être présent à la remise des prix).

Constatations : Le Programme de prix d'excellence sert à « récompenser » les employeurs qui le méritent et constitue une bonne illustration des pratiques exemplaires, mais il ne rejoint qu'un petit nombre d'employeurs et n'est guère connu ni considéré important par ceux qui ne se portent pas candidats. Seulement 5 pour cent des employeurs ont jugé le programme utile pour leurs efforts d'équité en matière d'emploi, mais 31 pour cent d'entre eux se sont déclarés favorables à plus de reconnaissance pour les lauréats.

Le Programme de prix d'excellence semble utile aux entreprises participantes, mais des intervenants ont laissé entendre que le programme doit rejoindre plus d'employeurs et plus de petites entreprises. De nouvelles approches pourraient comprendre le transport et l'hébergement pour les lauréats et l'encouragement à participer à des « réunions » concernant le programme de prix; le partage des pratiques exemplaires par les employeurs du PCF et du PLEE; et une rétroaction positive aux employeurs du PCF en signalant les entreprises qui ont obtenu une bonne note dans un rapport annuel du PCF largement diffusé.

3.12 Coûts pour les employeurs et le gouvernement

La question des coûts : La question de savoir si la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi entraîne des coûts supplémentaires excessifs pour l'employeur ou si celui-ci a la perception que cette mise en œuvre entraîne de tels coûts a été examinée dans le cadre de l'évaluation. Par ailleurs, des intervenants ont fait valoir qu'aucune nouvelle disposition d'un programme ne devrait être appliquée si elle a pour effet d'imposer des coûts excessifs aux ministères fédéraux participants, lesquels désignent les entrepreneurs visés par les exigences du PCF.

Constatations : Les données réunies pour l'évaluation indiquent que la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi dans une entreprise n'a pas d'incidence économique importante. En fait, les *coûts réels sont peu élevés* pour les employeurs qui s'engagent activement à réaliser l'équité en matière d'emploi[15], soit en moyenne 33 $ par employé. Ainsi, par exemple, une entreprise de 100 employés fait face à un coût annuel de 3 300 $ à cet égard. De plus, ces coûts semblent compensés à divers degrés par les incidences positives sur les affaires (voir la partie 4.5). Pour les ministères fédéraux, ces coûts n'étaient pas importants non plus, selon les représentants des ministères interviewés.

3.13 Organisation au sein de DRHC

Enjeux organisationnels : L'évaluation comportait un examen des obstacles administratifs au succès du PCF, particulièrement en ce qui concerne l'organisation du programme au sein de DRHC et les rôles interministériels. Le PCF est un programme de la Direction générale des normes du travail et de l'équité en milieu de travail. Or, on a découvert qu'au sein de cette direction, de nombreux intervenants estiment que l'équité est éclipsée par des préoccupations plus générales concernant les normes du travail ainsi que la santé et la sécurité au travail. Cela est particulièrement vrai dans les bureaux régionaux, où les agents d'équité en milieu de travail sont les seuls à se pencher sur les questions d'équité. Il est par ailleurs fréquent que le gestionnaire régional connaisse peu ou ne connaisse pas du tout ces questions (voir le rapport technique n° 6 – Enquête auprès du personnel et des agents d'équité du PCF).

Les entrevues menées auprès des intervenants clés donnent à penser qu'il est logique que le PCF soit un programme de DRHC en raison des liens qui existent avec l'équité en matière d'emploi, mais d'aucuns estiment que la mise en œuvre actuelle et l'efficacité du programme sont entravées par l'absence de priorité accordée au programme et le manque d'intérêt de la part de la haute direction[16].

Enjeux historiques : Jusqu'en 1995, le PCF était un programme administré par une direction distincte, la Direction générale de l'équité en matière d'emploi au sein de DRHC, et il jouissait donc d'un profil beaucoup plus élevé, étant sous la responsabilité d'un directeur général et ainsi de suite. Cette direction disposait de sa propre politique en matière de gestion du personnel, élément important d'un programme complexe comme le PCF qui traite avec un large éventail d'intervenants de questions stratégiques complexes, notamment en ce qui concerne les orientations du Parlement sur les exigences équivalentes des programmes.

En 1995, la Direction générale de l'équité en matière d'emploi a été fusionnée à celle des Normes du travail au sein d'une nouvelle Division des normes de travail et de l'équité en milieu de travail. Par ailleurs, le personnel des politiques a été retiré du programme d'équité en matière d'emploi au moment de la fusion, facteur auquel les intervenants clés

---

[15] Les employeurs qui s'investissent dans la réalisation de l'EE sont les plus susceptibles d'avoir soulevé la question des coûts. Il n'est pas étonnant de constater que ceux qui en font pour la mise en œuvre du PCF n'abordaient pas en général la question des coûts.

[16] Cela se comprend, car ils doivent gérer d'autres programmes importants du Programme du travail (relations de travail, normes du travail, etc.) et du ministère (p. ex., assurance-emploi, Régime de pensions du Canada, etc.).

de DRHC accordent une grande importance. Les intervenants de DRHC ont fait valoir que cette opération a eu pour effet de réduire grandement la position et la capacité du programme. En particulier, l'accès direct au personnel des politiques dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle s'en trouvait limité, avec pour résultat que ce personnel était moins susceptible d'être affecté à des dossiers du PCF.

Enjeux actuels : On a également signalé que tout le personnel affecté à l'équité en matière d'emploi à DRHC n'est pas dans la même unité, ce qui en diminue l'efficacité. À Ottawa, l'unité du PCF est séparée du PLEE et de l'équipe des politiques de l'équité en matière d'emploi. Dans les régions, les agents d'équité en milieu de travail sont chargés des programmes d'équité en matière d'emploi (PLEE et PCF) et de l'équité salariale, ce qui est tout autre chose. De plus, il n'y a pas de conseil juridique attaché de près au PCF, même si de nombreuses questions juridiques doivent être réglées. Enfin, les intervenants ont fait remarquer qu'il n'existe aucun lien établi entre le PCF et les autres programmes d'emploi de DRHC.

3.14 Rôles des participants au PCF et des intervenants

Est-il nécessaire de préciser certains rôles? Les rôles des participants au PCF ont été examinés dans le cadre de l'évaluation. Les données des études de cas, des groupes de discussion et des enquêtes indiquent que les contacts sporadiques entre le personnel du PCF et les employeurs du programme sèment la confusion concernant celui-ci et ses exigences.

Constatations : L'évaluation a permis de voir dans quelle mesure les partenaires, tels les représentants des groupes désignés, les syndicats et les associations d'industrie, ne sont pas sensibilisés au PCF et d'établir jusqu'à quel point ils s'y engagent.

Employeurs et syndicats : Les intervenants et les données connexes indiquent que les rôles des participants sont généralement imprécis pour les parties en milieu de travail (employeurs, syndicats, etc.), les syndicats n'étant pas tenus de s'engager dans le PCF (comme ils le sont pour le PLEE). Cela pose un problème, car il devient alors nécessaire d'informer les syndicats locaux sur la question de l'équité en matière d'emploi. Les participants aux études de cas ont fait savoir que parfois les syndicats appuient l'équité en matière d'emploi, mais il arrive que l'ancienneté, les conventions collectives, etc. jouent contre l'équité en matière d'emploi.

Groupes désignés : En ce qui concerne les groupes désignés, il semble que le programme et ses rouages soient mal connus au sein de ces groupes et que ces derniers n'y jouent aucun rôle officiel. Certains groupes désignés, surtout les Autochtones, ont exprimé le souhait de jouer un rôle de supervision, par exemple, au sein d'un comité consultatif du programme. Les partenariats avec les organisations de groupes désignés sont donc une avenue à explorer pour améliorer la capacité du PCF[17].

[17] On a signalé, par exemple, que la documentation américaine fait état d'incidences positives découlant d'une stratégie appelée « plan d'intérêt local » auquel participent des organisations locales – employeurs, groupes minoritaires et autres – qui collaborent pour améliorer les liens, les recommandations d'embauche, etc.

Autres ministères : De façon générale, à l'exception de TPSGC, les autres ministères ont déclaré que leur rôle était simple et facile à comprendre. Toutefois, il semble qu'ils comprennent mal le PCF et ses objectifs, ce qui met en évidence la nécessité d'accentuer les efforts d'information de la part des responsables du programme.

4. *Incidences/résultats*

La question des incidences et des résultats est au cœur de la réussite générale du Programme de contrats fédéraux (PCF) en ce qui a trait à la réalisation de ses objectifs. Les questions essentielles examinées au cours de l'évaluation comprennent le degré de mise en œuvre des plans d'équité en matière d'emploi par les employeurs du PCF et les signes de l'amélioration de la représentation des membres des groupes désignés. Le programme a-t-il aidé à sensibiliser les intéressés et à réduire les obstacles à l'équité en matière d'emploi? Enfin, quelle est l'efficacité du programme quant à la promotion, au soutien et au respect des principes d'équité en matière d'emploi?

4.1 Mise en œuvre générale de l'équité en matière d'emploi

Certains résultats positifs essentiels : Une constatation fondamentale de l'évaluation est que l'équité en matière d'emploi est surtout adoptée en raison des exigences du PCF. Près de 90 pour cent des employeurs l'ont affirmé, seul un très faible pourcentage ayant déclaré que l'équité serait réalisée en réponse à leur propre stratégie de ressources humaines (14 pour cent) ou pour des raisons commerciales (5 pour cent) s'ils n'étaient pas visés par le PCF. Cette constatation est très différente de celle relevée dans l'évaluation de 1992, selon laquelle la plupart des employeurs du PCF auraient réalisé l'équité de toute façon. Par ailleurs, l'enquête auprès des employeurs a révélé qu'il était plus probable que les employeurs du PCF adoptent les mesures fondamentales du modèle d'équité en matière d'emploi que les employeurs non visés par le programme mais qui étaient engagés dans la mise en œuvre de l'équité (voir la figure 5 ci-dessous). Quoi qu'il en soit, l'application du PCF ne se fait pas de la même façon chez les différents employeurs, ou peut être partielle. Seulement 10 pour cent des employeurs du PCF ont réalisé intégralement le programme et mis en œuvre toutes les activités ou mesures du PCF. *En moyenne, le taux de réalisation des employeurs n'était que d'environ 50 pour cent des 11 mesures prévues,* les taux les plus élevés n'étant le fait que des grosses entreprises (voir la page 2 pour une description des 11 mesures).

Figure 5
Mesures relatives à l'équité en matière d'emploi adoptées par les employeurs du PCF et ceux du groupe témoin*

PCF	Groupe témoin	Mesures relatives à l'équité en matière d'emploi
82 %	27 %	Engagement officiel de la haute direction à l'égard de l'EE (conseil d'administration, chef de la direction)
76	31	Enquête sur l'effectif pour évaluer la représentation
47	20	Définition d'objectifs quantitatifs pour l'embauche ou la formation et l'avancement des groupes désignés
56	27	Examen des systèmes d'emploi officiels et/ou des pratiques officieuses pour déterminer les obstacles
65	36	Élaboration et mise en œuvre d'un plan d'équité en matière d'emploi
20	15	Mise en œuvre de mesures spéciales
10	8	Mise en œuvre d'autres activités d'EE
0	33	Aucune des mesures ci-dessus

* Données tirées de l'Enquête auprès des employeurs du PCF et comparaisons correspondantes avec les employeurs non visés par le PCF. Les données de l'enquête comparative montrent le pourcentage d'entreprises *ayant* des programmes d'équité en matière d'emploi, soit environ 26 p.100 des employeurs du groupe témoin.

Genres de mesures du PCF mises de l'avant : Le pourcentage élevé d'employeurs du PCF qui se sont officiellement engagés au niveau des cadres supérieurs à réaliser l'équité en matière d'emploi (82 pour cent) et qui ont effectué des enquêtes auprès des employés afin d'évaluer la représentation (76 pour cent) est positif. Cette constatation est renforcée par le faible niveau d'activités d'emploi chez les employeurs non visés par le PCF – seulement 27 pour cent d'entre eux ont déclaré avoir pris des engagements officiels afin de réaliser l'équité en matière d'emploi, et seulement 31 pour cent d'entre eux avaient effectué des enquêtes auprès de leurs effectifs.

De même, les employeurs du PCF avaient environ deux fois plus de chance que les employeurs non participants d'avoir établi des objectifs quantitatifs aux fins de l'embauche; d'avoir examiné les systèmes d'emploi officiel et les pratiques officieuses à la recherche d'obstacles; et d'avoir élaboré et mis en œuvre un plan d'équité en matière d'emploi.

Analyse : Ces constatations confirment que le PCF a directement contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures destinées à promouvoir l'équité en matière d'emploi auprès d'entreprises et d'organisations ayant passé des marchés avec le gouvernement fédéral. *Ces constatations laissent entendre que le PCF a été un moteur efficace pour la réalisation de l'équité en matière d'emploi en général, soulignant la position de chef de file que peut assumer le gouvernement fédéral dans ce domaine.*

4.2 Incidences du PCF sur la représentation des groupes désignés

Une façon de mesurer l'efficacité du PCF consiste à établir si le programme a permis d'améliorer la représentation des groupes désignés.

Un certain nombre d'analyses ont servi à mesurer l'incidence du PCF sur la représentation de chacun des quatre groupes désignés au sein de l'effectif des employeurs du PCF. Les analyses ont porté notamment sur la représentation aux échelons supérieurs. Plusieurs de ces analyses se sont fondées sur des *données déclarées par les intéressés, y compris* des comparaisons entre les employeurs du PCF et les employeurs non participants, de même que sur des réponses de portée plus large relativement, par exemple, aux pratiques d'embauche.

Les figures 6 et 7 représentent deux analyses clés illustrant les changements survenus de 1995 à 1999 pour les employeurs du PCF. Elles montrent la représentation des groupes désignés aux postes de subalternes et aux échelons supérieurs chaque année et comporte un indice des changements survenus dans la représentation (voir la définition à la page suivante).

En général, ces résultats indiquent des améliorations de 1995 à 1999, bien que, comme on le verra plus loin, elles ne soient pas statistiquement importantes lorsqu'on les compare aux changements survenus chez les employeurs du groupe témoin.

Figure 6
Représentation des groupes désignés dans des postes de subalternes chez les employeurs du PCF et indice de représentation, 1995 et 1999

	Employeur PCF % représentation	Indice de représentation*
Groupe désigné, 1999		
Autochtones	1,5	0,71
Personnes handicapées	2,7	0,42
Minorités visibles	10,1	0,92
Femmes	29,3	0,63
Groupe désigné, 1995		
Autochtones	1,5	0,71
Personnes handicapées	2,4	0,37
Minorités visibles	7,4	0,72
Femmes	22,4	0,48

Source : Enquête auprès des employeurs du PCF

Figure 7
Représentation des groupes désignés dans des postes de direction chez les employeurs du PCF et indice de représentation, 1995 et 1999

	Employeur PCF % représentation	Indice de représentation*
Groupe désigné, 1995		
Autochtones	1,1	92
Personnes handicapées	2,3	66
Minorités visibles	7,5	88
Femmes	25,6	80
Groupe désigné, 1995		
Autochtones	0,9	90
Personnes handicapées	2,1	60
Minorités visibles	5,2	58
Femmes	19,5	61

Source : Enquête auprès des employeurs du PCF

* L'indice montre dans quelle mesure la représentation des groupes désignés (GD) correspond à la population active existante au Canada en 1999 et en 1995. L'indice = le rapport de *GD dans l'entreprise*, divisé par les *GD au sein de la population active*. Plus l'indice est bas, plus la représentation des GD est faible. Pa exemple, les Autochtones ont un indice élevé, de sorte que leur représentation se rapproche de celle de la population active (90), tandis que les femmes sont encore sous-représentées (61).

Constatations : Dans l'ensemble, selon les enquêtes auprès des employeurs, les incidences du PCF sur la représentation ont été modérées. Une première analyse a fourni les résultats suivants, dont certains sont positifs pour le PCF[18]. D'abord, la représentation des Autochtones et des personnes handicapées était légèrement plus élevée en 1999 chez les employeurs du PCF que chez ceux qui ne sont pas touchés par le programme. Ensuite, l'examen des données

[18] Les données des employeurs du PCF sont jugées plus fiables, car ces derniers devaient effectuer une enquête sur leur effectif (76 pour cent d'entre eux déclarent avoir effectué cette enquête), tandis que l'on présume que les employeurs non visés par le programme estiment la représentation dans leur entreprise (seulement 27 pour cent d'entre eux ont effectué une enquête sur leur effectif).

fournies par les employeurs du PCF indique des améliorations appréciables de la représentation[19] des personnes handicapées, des minorités visibles et des femmes entre 1995 et 1999. Ainsi, si l'on compare les changements survenus de 1995 à 1999, les employeurs du PCF ont accompli un certain progrès au chapitre de l'emploi de tous les groupes désignés. Toutefois, des progrès semblables ont été enregistrés par les employeurs du groupe témoin qui ont fait l'objet d'une enquête (voir la figure 8 ci-dessous).

Figure 8
Représentation des groupes désignés dans des postes de subalternes. Employeurs du PCF et employeurs du groupe témoin pour 1995 et 1999, et estimation de la main d'œuvre disponible

	Employeurs du PCF % représentation	Employeurs non visés par le PCF % représentation	Main-d'œuvre disponible
Groupe désigné, 1999			
Autochtones	1,5	0,9	2,1
Personnes handicapées	2,7	1,2	6,4
Minorités visibles	10,1	11,6	11,0
Femmes	29,3	33,9	46,5
Groupe désigné, 1995			
Autochtones	1,5	0,8	2,1
Personnes handicapées	2,4	0,9	6,5
Minorités visibles	7,4	8,8	10,3
Femmes	22,4	33,4	46,5

Source : Enquêtes auprès des employeurs

Pour évaluer plus exactement l'incidence du PCF, on a procédé à une analyse multivariable de l'incidence du PCF sur la représentation – une analyse de régression prenant en compte la taille des entreprises, les comparaisons entre le secteur public et le secteur privé, la synchronisation, et ainsi de suite. Cette analyse multivariable a révélé que le PCF avait eu des incidences positives importantes quant à la représentation des personnes handicapées et aux Autochtones en 1995, mais que ces incidences avaient largement disparu en 1999 (voir la note finale, n° 3, page 51).

Les analyses de régression utilisées pour la comparaison entre les employeurs du PCF et ceux du groupe témoin en 1999 n'indiquent aucun résultat statistiquement significatif pour ce qui de l'incidence du PCF sur la représentation cette année-là. En 1999, les résultats de l'analyse de régression montrent que le PCF a eu une incidence statistiquement significative, à un seuil de confiance de $p<0,05$, seulement dans le cas des gestionnaires appartenant au groupe des personnes handicapées. Aucun résultat statistiquement significatif a été révélé en 1999 pour les Autochtones, les minorités visibles ou les femmes, ce qui donne à penser que les incidences du PCF ont diminué considérablement au cours de la période 1995-1999 (passant de trois résultats statistiquement significatifs à un seul). Voir la note finale n° 3 pour des précisions, p. 51.

[19] Un indice de la représentation a également été calculé pour faciliter la comparaison entre les groupes désignés. Il s'agit du rapport entre la représentation dans l'organisation, divisée par l'offre de main-d'œuvre du groupe désigné au sein de la population active (voir les figures 6 et 7).

L'EDTR en tant que source de données d'appui : Les analyses des données de l'EDTR confirment cette affirmation. Une analyse préliminaire de la représentation à l'aide des données de l'EDTR n'a révélé aucune incidence positive manifeste[20]. Par exemple, l'EDTR indique que les incidences du PCF sur la représentation en 1998 étaient de minimales à inégales, comparativement à la représentation des groupes désignés chez les employeurs non visés par le programme[21].

Autres sources : En général, les intervenants estiment que le PCF est avantageux surtout pour les femmes et les minorités visibles, les incidences positives étant moindres pour les personnes handicapées et les Autochtones. Ces intervenants affirment que des outils ou des programmes supplémentaires spécifiques sont nécessaires – par exemple, pour améliorer les aménagements pour les personnes handicapées – que « l'EE en soi ne suffit pas ».

Cette opinion quant aux incidences plus importantes pour les femmes et les minorités visibles est quelque peu en contradiction avec les résultats des analyses de régression. Ces analyses indiquent qu'en fait la seule incidence du PCF au cours de la période à l'étude (1995-1999) s'est traduite par de petites améliorations, quoique statistiquement significatives, de la représentation des personnes handicapées et, dans une moindre mesure, des Autochtones. L'impression que les femmes et les minorités visibles sont favorisées davantage peut aussi s'expliquer par le fait qu'un plus grand nombre de femmes et de membres des minorités visibles sont touchés par le programme.

En même temps, l'étude documentaire, les entrevues avec des témoins privilégiés et les études de cas font ressortir l'importance des mesures spécifiques pour aider des groupes désignés en particulier : une formation plus diversifiée est en rapport constant avec de meilleures chances d'avancement pour les minorités visibles; des politiques favorables à la famille sont liées aux progrès accomplis par les femmes; et ainsi de suite. Les constatations semblent indiquer qu'il est nécessaire d'adopter des orientations plus concrètes et plus spécifiques par rapport à ce que les mesures d'EE devraient impliquer pour les employeurs.

Quand le PCF était mis en œuvre plus intégralement : Pour évaluer l'efficacité du PCF dans le cas où il est mis en œuvre intégralement, on en a analysé l'incidence sur la représentation (des corrélations sont apparues entre le nombre de mesures mises en œuvre et la représentation). Seulement 10 pour cent des employeurs du PCF avaient mis en œuvre toutes les mesures voulues. Cette analyse a démontré que lorsqu'il est mis en œuvre plus intégralement, le PCF a des incidences statistiquement significatives sur la représentation. Les valeurs *r* de Pearson entre le nombre de mesures clés mises en œuvre et la représentation en 1999 étaient (pour les employés en général) : r = 0,22 pour les Autochtones, r = 0,27 pour les personnes handicapées et (pour les échelons supérieurs) : r = 0,31 pour les Autochtones,

---

[20] Cette analyse était plutôt expérimentale, d'un genre qui n'avait pas été élaboré dans les études du PCF de 1992. Essentiellement, l'analyse visait à estimer la représentation pour tous les employeurs du PCF et les employeurs non visés par le programme, tel qu'estimée pour l'EDTR de façon générale.

[21] À noter que les statistiques de l'EDTR sont fondées sur des critères et des mesures différents des statistiques déclarées par les employeurs ou produites par leurs services des ressources humaines, de sorte qu'on ne peut pas faire de comparaison directe entre les résultats de l'EDTR et ceux des enquêtes d'évaluation.

r = 0,32 pour les personnes handicapées et r = 0,25 pour les minorités visibles, toutes étant statistiquement significatives à un seuil de p< 0,05.

Une question fondamentale de l'évaluation portait sur l'efficacité du modèle de PCF dans le cas où il est mis en œuvre intégralement. Cette question est importante, car, comme on l'a vu plus haut, environ 10 pour cent seulement des employeurs du PCF assuraient une mise en œuvre intégrale des mesures clés exigées par le PCF. Pour évaluer cette question, on a effectué une analyse de corrélation pour examiner l'incidence de la mise en œuvre des mesures clés du PCF sur la représentation en 1999 (données déclarées par les employeurs). L'analyse a révélé des corrélations statistiquement significatives avec la représentation en 1999 pour quelques groupes désignés seulement (à l'aide des valeurs *r* de Pearson à titre de critères, la mise en œuvre des mesures clés du PCF était corrélée à p< 0,05 [les valeurs *r* de Pearson entre le nombre de mesures clés mises en œuvre et la représentation en 1999 étaient (pour les employés en général) : r = 0,22 pour les Autochtones, r = 0,27 pour les personnes handicapées et (pour les échelons supérieurs) : r = 0,31 pour les Autochtones, r = 0,32 pour les personnes handicapées, et r = 0,25 pour les minorités visibles, toutes étant statistiquement significatives à un seuil de p< 0,05]).

Ainsi, une mise en œuvre plus intégrale des mesures du PCF était corrélée à des niveaux plus élevés de représentation pour les postes subalternes ou pour les échelons supérieurs dans le cas de trois des quatre groupes désignés, soit les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Les analyses de régression ont également indiqué des résultats positifs importants pour ce qui est de la représentation des femmes aux échelons supérieurs[22]. Ces résultats semblent indiquer que dans le cadre du PCF, les employeurs même les plus conformes favorisent l'équité en matière d'emploi pour certains groupes plus que d'autres, tant au niveau de la situation générale de l'emploi qu'en ce qui a trait aux promotions à des échelons supérieurs.

Les résultats montrent que le PCF a eu généralement peu d'effets importants sur la représentation, les résultats positifs n'étant inscrits que pour le petit nombre d'employeurs qui avaient assuré une mise en œuvre plus intégrale du programme. Ces résultats s'expliquent en grande partie par les modèles d'embauche des employeurs du PCF.

Comme le montre la figure 9, les employeurs du PCF ont déclaré que la proportion de nouveaux employés et l'avancement des groupes désignés étaient demeurés généralement les mêmes au cours de l'année précédente. On peut voir également que si l'embauche générale avait augmenté d'environ 52 pour cent dans les entreprises des employeurs du PCF, seuls les nouveaux employés issus des minorités visibles (49 pour cent) et les femmes (53 pour cent) étaient venus près d'égaler l'embauche générale. Les employeurs touchés par le PCF avaient généralement plus de chance d'accroître l'embauche de personnes ne faisant pas partie des groupes désignés que des personnes en faisant partie.

---

[22] Les variables de contrôle étaient le nombre d'employés, le nombre d'années dans le PCF, le nombre de mesures clés du PCF mises en œuvre, des variables nominales pour le secteur privé par rapport au secteur parapublic, la propriété canadienne par rapport à la propriété américaine, le secteur des services, le secteur manufacturier, le statut syndical, la proportion d'employés à temps plein, la proportion d'employés professionnels, la proportion d'employés des services techniques, la proportion d'employés de bureau, la proportion d'employés nommés à long terme, le nombre de contacts avec le PCF, la croissance générale du nombre d'employés des ressources humaines proportionnellement à l'effectif total, ainsi que le nombre d'employés affectés à l'équité en matière d'emploi proportionnellement à l'effectif total.

Au début des années 1990, de nombreux employeurs ont déclaré aux évaluateurs ne pas pouvoir embaucher de membres des groupes désignés en raison des ralentissements économiques. Or, à notre époque d'expansion économique, il semble qu'ils continuent de se montrer réticents à embaucher des membres des groupes désignés.

Figure 9
Évaluations par les employeurs des changements survenus dans la proportion des groupes désignés quant à l'embauche et à l'avancement par rapport à l'effectif total

La proportion de nouveaux employés dans chacun des groupes ci-dessous a-t-elle augmenté, est-elle demeurée la même ou a-t-elle diminué comparativement à l'année dernière?			
	Augmenté	**Demeurée la même**	**Diminué**
Tous vos employés	51,9 %	21,0 %	21,0 %
Autochtones	13,8	51,3	13,8
Personnes handicapées	20,0	51,3	8,8
Minorités visibles	49,4	24,7	9,9
Femmes	53,1	28,4	6,23
La proportion de promotions dans chacun des groupes ci-dessous a-t-elle augmenté, est-elle demeurée la même ou a-t-elle diminué comparativement à l'année dernière?			
	Augmenté	**Demeurée la même**	**Diminué**
Tous vos employés	25,6 %	42,1 %	5,1 %
Autochtones	5,9	53,8	3,8
Personnes handicapées	6,9	55,3	1,1
Minorités visibles	21,8	43,0	1,6
Femmes	36,6	32,0	3,1

Source : Enquête auprès des employeurs du PCF
Les totaux ne donnent pas 100 pour cent en raison des données manquantes (réponses « ne sais pas »).

Figure 10
Représentation des groupes désignés dans des postes de direction
Employeurs du PCF et employeurs du groupe témoin, 1995 et 1999, et estimation de la main-d'œuvre disponible

	Employeurs du PCF % représentation	**Employeurs non visés par le PCF % représentation**	**Estimation de la main-d'œuvre disponible**
Groupe désigné, 1999			
Autochtones	1,1	0,4	1,2
Personnes handicapées	2,3	0,8	3,5
Minorités visibles	7,5	8,6	8,5
Femmes	25,6	25,0	32,0
Groupe désigné, 1995			
Autochtones	0,9	0,4	1,0
Personnes handicapées	2,1	0,8	3,5
Minorités visibles	5,2	7,5	9,0
Femmes	19,5	18,4	32,0

Connaissance des employeurs au sujet de la représentation : Une constatation quelque peu préoccupante est qu'un pourcentage élevé d'employeurs du PCF ne savaient pas si leur organisation avait réalisé une pleine représentation pour chacun des groupes désignés (voir la figure 11).

Figure 11
Pleine représentation, telle que signalée par les employeurs

À la fin de 1999, pour lequel des groupes désignés suivants (le cas échéant) votre organisation avait-elle réalisé une pleine représentation à tous les postes?

	Employés	Cadres	Ne sais pas
Autochtones	12,1 %	7,1 %	39,0 %
Personnes handicapées	5,7	5,0	39,7
Minorités visibles	28,4	9,2	32,6
Femmes	12,8	22,0	30,5

Source : Enquête auprès des employeurs du PCF

Ces résultats, qui font ressortir les faibles répercussions du PCF en général, évoquent les maigres résultats du PCF révélés dans l'évaluation de 1992. Dans l'ensemble, toutefois, la constatation la plus intéressante est la diminution apparente des effets du programme au cours de la période 1995-1999. Le peu de progrès démontre dans la réalisation de la représentation la nécessité d'une refonte du programme. De plus, les répercussions positives observées dans les cas où les mesures du PCF *avaient été* mises en œuvre plus intégralement mettent en évidence les effets éventuellement bénéfiques du programme sur la représentation si celui-ci était mis en œuvre plus efficacement.

4.3 Effets sur la sensibilisation aux obstacles et leur élimination

L'un des objets de l'évaluation consistait à déterminer dans quelle mesure les employeurs entreprenaient des activités d'équité en matière d'emploi et autres activités connexes aux ressources humaines pour s'acquitter des engagements signés en vertu du programme afin de réaliser l'équité en matière d'emploi dans leur entreprise. Les réponses à l'enquête révèlent que, pour de nombreux employeurs, l'équité en matière d'emploi constitue une stratégie appropriée sur le plan des affaires. Les employeurs qui ont adopté l'horaire variable et des politiques favorables à la famille, et qui ont prévu des mesures d'accessibilité et des aménagements pour les personnes handicapées ou d'autres programmes pour les Autochtones et les minorités visibles ont créé un climat de travail plus propice au sein de leur entreprise. Par exemple, 63,7 pour cent des employeurs du PCF ont déclaré offrir des aménagements spéciaux aux personnes handicapées tandis que 45,8 pour cent d'entre eux ont déclaré offrir des politiques favorables à la famille, comme les congés parentaux.

Les employeurs qui ont participé aux études de cas ont déclaré être en mesure d'obtenir l'approbation des cadres et de sensibiliser le personnel sans contrecoup. Toutefois, ces employeurs signalent que peu de changements réels ont eu lieu par suite de la révision du système d'emploi et que les obstacles à éliminer n'ont pas été identifiés, ce qui soulève des interrogations quant à l'efficacité de telles révisions.

Les agents d'équité en milieu de travail ont déclaré que les changements structurels au sein des entreprises (fusions, acquisitions, désinvestissements) et les attitudes des cadres supérieurs qui nuisent à la réalisation des objectifs d'équité en matière d'emploi sont les

obstacles les plus fréquemment observés. Les agents d'équité ont fait valoir que l'information, les outils et les soutiens du programme sont les principaux facteurs de réalisation de l'équité en matière d'emploi.

Le peu de progrès réalisé au chapitre de la représentation et des changements dans les modèles d'embauche et d'avancement laisse entendre que des obstacles importants continuent d'exister à l'encontre des groupes désignés dans la plupart des organisations touchées par le PCF. Par exemple, on a observé dans les études de cas effectuées aux fins de l'évaluation que les révisions des systèmes d'emploi, mécanismes prévus pour déterminer les obstacles, laissent généralement à désirer. En outre, les agents d'équité en milieu de travail ont déclaré que les employeurs n'aiment pas découvrir des « obstacles », puisque cela signifie qu'ils ont délibérément appliqué des pratiques discriminatoires. Cela donne à penser que l'on doit offrir aux employeurs des outils et une formation spécifiques pouvant les aider à comprendre la nature des obstacles systémiques pour faire en sorte que leurs systèmes d'emploi soient efficaces, surtout dans les cas où la sous-représentation est manifeste.

4.4 Incidences dans le contexte des cycles économiques

L'évaluation comportait un examen de la façon dont le PCF s'adapte aux changements des marchés du travail. Des questions spécifiques ont été élaborées pour tenter de savoir si le programme est suffisamment souple pour lui permettre de composer avec les fluctuations (progrès et reculs) des marchés du travail.

Les rapports des études de cas et l'examen des dossiers révèlent que les employeurs demandent avec empressement d'être exemptés de l'obligation de se conformer aux exigences et aux pressions du programme dans les périodes de ralentissement économique (exemptions généralement accordées par les agents d'équité en milieu de travail), mais que le contraire ne s'applique pas en période de relance économique.

Cela laisse entendre qu'il est nécessaire que des programmes externes comme le PCF prévoient des stratégies face aux ralentissements économiques, étant donné que de nombreux employeurs semblent croire que l'équité en matière d'emploi ne concerne que l'embauche et que l'on ne peut rien faire en période de ralentissement.

Il s'ensuit que le PCF pourrait bénéficier d'un mécanisme valorisant les occasions positives pendant les périodes de relance économique. De plus, les employeurs eux-mêmes et les études antérieures ont indiqué que les premiers pourraient mieux atteindre leurs objectifs s'ils étaient informés de façon continue des activités d'équité en matière d'emploi qui pourraient être entreprises même quand il se fait peu d'embauche – p. ex., les pratiques exemplaires proposées par certains employeurs, comme la conclusion d'alliances avec les organismes communautaires représentant les groupes désignés (données tirées des études de cas et de l'étude documentaire).

4.5 Incidences sur les affaires et autres répercussions

4.5.1 Incidences positives sur les affaires

La documentation technique existante sur l'équité en matière d'emploi laisse voir un potentiel d'application d'autres avantages d'ordre économique au niveau de chaque entreprise. Ces avantages peuvent découler d'une meilleure utilisation du capital humain – comme conséquence de l'élimination des obstacles à l'emploi et des monopoles d'embauche. Les premières constatations de la présente évaluation confirment les possibilités à cet égard.

Certains employeurs ayant déclaré une amélioration de la représentation des groupes désignés ont également indiqué qu'ils considéraient que l'équité en matière d'emploi avait eu des effets positifs dans des domaines comme la productivité et la position concurrentielle. Ces constatations préliminaires de l'évaluation ne s'appliquent pas de façon générale. Toutefois, leur signification et leur importance doivent être reconnues et appuyées en tant qu'effets potentiels du programme.

D'autres études fondées sur des exemples concrets et détaillés tirés de l'expérience même des entreprises sont nécessaires à une meilleure compréhension de la façon dont se produisent ces effets. Ces études devraient décrire les groupes de professions concernés (notamment les ensembles de compétences) et déterminer exactement les facteurs qui sont à l'origine de l'amélioration de la productivité ou de la position concurrentielle dans les entreprises qui ont déclaré avoir obtenu de tels résultats. Ces études permettront de mieux évaluer la fiabilité des déclarations des entrepreneurs quant aux incidences économiques du programme en ce qui concerne leur entreprise.

4.5.2 Incidences sur la culture d'entreprise et sur les autres facteurs

L'évaluation a permis de déterminer un certain nombre des incidences positives du PCF. Les données de l'enquête auprès des employeurs montrent que les différences des groupes désignés sont mieux acceptées et tolérées davantage par la direction de l'entreprise (58 pour cent), que les employés subalternes sont mieux disposés et plus tolérants envers la diversité (48 pour cent) et que l'accès pour les personnes handicapées s'est amélioré (47 pour cent). Cette constatation est particulièrement importante étant donné que la mise en œuvre efficace de l'équité en matière d'emploi semble étroitement liée aux changements de la culture d'entreprise (observations des agents d'équité en milieu de travail).

Cela peut être d'une très grande importance pour un programme comme le PCF, car les intervenants en équité en matière d'emploi considèrent les changements de la culture d'entreprise comme un facteur de changement clé, même s'il faut des années pour les réaliser. Cette constatation indique qu'il pourrait être nécessaire à l'avenir d'adopter de nouveaux outils pour les programmes d'équité en matière d'emploi comme le PCF.

4.6 Satisfaction des participants

La plupart des principaux participants au PCF – employeurs et personnel du PCF – se sont déclarés insatisfaits du programme. Les employeurs ont exprimé leur insatisfaction relativement à la plupart des aspects du PCF, notamment en ce qui concerne le temps consacré aux vérifications de la conformité, la contribution générale du PCF au succès de leur programme d'équité en matière d'emploi, et de l'ensemble du PCF comme tel (voir la figure 12 ci-dessous). Il convient de signaler que les niveaux de satisfaction des employeurs étaient très bas par rapport à leur satisfaction relativement à d'autres programmes sur les normes de travail.

L'évaluation du personnel du PCF a été plutôt positive, particulièrement si on la compare à celle des conseillers du secteur privé en équité en matière d'emploi, mais les employeurs et les groupes désignés ont exprimé leur frustration par rapport au manque d'information sur le programme et le manque de données quant à ses incidences.

Les agents d'équité en milieu de travail ont exprimé une grande frustration relativement à la mise en œuvre du programme dans le contexte du faible soutien du Ministère et en raison du manque de systèmes d'information et d'outils pour les aider dans leur travail. De nombreux agents d'équité en milieu de travail ont en outre déploré leur incapacité de répondre aux besoins des employeurs du PCF en raison des exigences d'autres programmes et de l'administration. Les intervenants au sein de DRHC et des organismes centraux ont exprimé leur insatisfaction par rapport à la faiblesse du processus de surveillance de la conformité et des contrôles d'application.

Toutes les évaluations des intervenants clés indiquent que le fait de modifier la portée, la conception opérationnelle et l'exécution du programme permettrait de mieux répondre aux besoins des intervenants et d'accroître la satisfaction générale à l'égard du programme.

Figure 12
Satisfaction des employeurs du PCF à l'égard du programme

% de satisfaction*	
53 %	Obligeance du personnel du PCF
43 %	Disponibilité du personnel du PCF
38 %	Étendue de l'information disponible sur le PCF
31 %	Clarté des exigences du PCF
26 %	Processus de vérification de la conformité
23 %	Programme de contrats fédéraux en général
20 %	Contribution générale du PCF au succès de votre programme d'EE
18 %	Durée des vérifications de la conformité

* % correspond au pourcentage d'employeurs du PCF ayant choisi 4 ou 5 sur une échelle de 5, où 1 signifie insatisfait et 5, très satisfait.
Source : Enquête auprès des employeurs du PCF

4.7 Incidences sur l'attribution des contrats

Les exigences du PCF semblent n'avoir aucune incidence importante sur les contrats ou les achats du gouvernement fédéral. Très peu d'employeurs non visés par le programme (moins de 5 pour cent) ont indiqué avoir renoncé à présenter une soumission relativement à des contrats fédéraux en raison des exigences de l'équité en matière d'emploi. Seulement 34 (environ 4 pour cent) sur plus de 800 employeurs touchés par le PCF se sont retirés du programme, ce qui indique qu'il ne s'agit pas là d'un problème important. En général, il s'agit d'entreprises qui n'avaient pas passé de marchés avec le gouvernement fédéral et qui estimaient que le coût d'une vérification de la conformité ne pourrait pas être justifié.

On a demandé aux employeurs du groupe témoin (qui ne participent pas au PCF) pourquoi ils n'avaient pas présenté de soumission pour des contrats fédéraux. La majorité d'entre eux (63,6 pour cent) ont répondu que le gouvernement fédéral ne requiert pas le genre de biens ou de services qu'ils ont à offrir. Un faible pourcentage (3,2 pour cent) ont déclaré que c'était en raison des chinoiseries administratives, tandis que seulement 0,3 pour cent ont affirmé que les exigences de l'équité en matière d'emploi constituaient un obstacle. Ces constatations donnent à penser que le PCF pourrait continuer de s'appliquer (ou être élargi) sans incidence négative aucune sur les activités gouvernementales.

4.8 Pratiques exemplaires

Les études de cas menées auprès des employeurs du PCF aux fins de la présente évaluation ont été la principale source d'information concernant les pratiques exemplaires, les réponses à l'enquête auprès des employeurs ayant aussi permis de recueillir de l'information.

Même si les études de cas n'ont pas permis de découvrir beaucoup de pratiques exemplaires ou de nouvelles idées, certaines des idées proposées donnent plus ou moins un aperçu des mesures prises par les employeurs afin de réaliser l'équité en matière d'emploi. Mentionnons l'affectation d'un cadre supérieur responsable de l'équité en matière d'emploi et la promotion d'une culture d'inclusion en milieu de travail; la mise sur pied d'un comité de l'équité en milieu de travail composé de représentants de toutes les parties; et l'intégration des questions d'équité en matière d'emploi dans les communications et bulletins de l'entreprise.

L'enquête auprès des employeurs a toutefois permis de relever diverses autres activités des employeurs considérées comme faisant essentiellement partie de la mise en œuvre du PCF. Ces mesures concrètes et spécifiques comprenaient des interventions comme les différentes activités de prise de contact avec les organisations des groupes désignés, les médias, les groupes de coordination, les collèges, et ainsi de suite. Outre les exemples spécifiques de « pratiques exemplaires » à partager avec les autres employeurs, l'aspect pratique de ces efforts et leur valeur manifeste pour les employeurs qui mettent en œuvre l'équité en matière d'emploi font ressortir le bien-fondé de l'application de la théorie de l'équité en matière d'emploi dans des mesures concrètes.

Cela laisse entendre que les agents d'équité en milieu de travail pourraient colliger les pratiques exemplaires auprès des employeurs du PCF et du PLEE (qui acceptent de les partager) pour en faire profiter les autres employeurs du PCF et du PLEE, tout en reconnaissant la paternité de telles pratiques. En plus d'aider d'autres employeurs, cette démarche permettrait de reconnaître le mérite des employeurs qui innovent.

5. Conclusions

Vue d'ensemble : Dans l'ensemble, le Programme de contrats fédéraux (PCF) semble très pertinent dans le contexte des priorités du présent gouvernement et se caractérise par d'importantes incidences éventuelles en ce qui concerne la justice sociale et les affaires. Les points forts du programme sont le fait qu'il est fondé sur un modèle solide d'équité en matière d'emploi et mis en œuvre par un personnel dévoué et compétent. Les points faibles du PCF se font principalement sentir au niveau de l'organisation, des ressources et de l'exécution. On constate également que les employeurs manquent d'outils et de soutien pour mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi dans leur milieu de travail et que les mécanismes d'application sont insuffisants. Bref, l'évaluation a établi que le PCF continue d'être pertinent mais que ses répercussions éventuelles sont toujours à venir.

Incidences du programme : Bien que des gains aient été réalisés au chapitre de la représentation des groupes désignés, les gains des employeurs du PCF ne sont guère différents de ceux des employeurs non visés par le programme. Les caractéristiques du programme, telle la couverture spécifique et les seuils, ont limité la portée du PCF chez les employeurs, et le respect du programme ainsi que les mécanismes d'application n'ont pas été entièrement assurés par l'administration actuelle du programme.

L'évaluation a permis de relever des incidences positives. Par exemple, les employeurs du PCF ont fait valoir que le programme avait des incidences positives potentielles sur leur position concurrentielle, l'expansion de leur base de clientèle et la productivité des employés.

Efficacité du programme : L'étendue et l'efficacité du PCF ont été limitées par un certain nombre de facteurs, notamment une réduction importante des ressources au cours de la période 1995-1999, laquelle a mis à l'épreuve l'administration du PCF. Par ailleurs, les systèmes d'information du PCF n'ont pas permis une gestion efficace du programme. La décentralisation de l'administration du programme a également contribué aux défis auxquels le personnel du PCF doit faire face. En particulier, la réduction des vérifications de la conformité a eu un effet direct sur le nombre d'initiatives d'équité en matière d'emploi mises de l'avant par les entreprises du PCF. Étant donné que le processus de surveillance de la conformité est le principal facteur de l'efficacité du programme, un mécanisme de surveillance plus approprié pourrait avoir des avantages importants pour le PCF.

Outils et autres soutiens : Les employeurs devront disposer d'outils et de soutiens qui les aideront à la mise en œuvre de leurs initiatives d'équité en matière d'emploi. Les besoins en information et autres outils pourraient être satisfaits par l'élaboration d'une stratégie de communications renforcée faisant écho à l'accent que l'on met depuis quelques années sur l'information et l'éducation dans le cadre du Programme du travail. Les systèmes d'information n'étaient pas satisfaisants au moment de l'évaluation et ne permettaient pas une gestion efficace du PCF. Le degré de satisfaction des employeurs qui connaissaient le programme était peu élevé.

Programmes de rechange : Les constatations de l'évaluation indiquent clairement qu'il est souhaitable d'apporter des changements au programme, à ses caractéristiques et à son administration pour en améliorer l'efficacité et les effets sur la représentation des groupes désignés dans les entreprises ayant passé des marchés avec le gouvernement fédéral. Les données de l'évaluation mènent à la conclusion générale que, même si ses lacunes peuvent être comblées, le PCF, avec ses ressources actuelles et la façon dont il est mis en œuvre, ne peut ni réaliser les buts qui lui ont été assignés par le gouvernement ni répondre aux attentes des nombreux intervenants du PCF.

Ces lacunes nuisent considérablement aussi bien aux groupes désignés qui continuent d'être sous-représentés en milieu de travail qu'aux employeurs qui souhaitent réaliser l'équité en matière d'emploi. La principale conclusion est que des changements importants s'imposent, surtout en ce qui a trait à la conception et à l'exécution du programme, afin qu'il puisse atteindre les objectifs du gouvernement fédéral et des autres intervenants quant à l'équité en matière d'emploi.

Aucune conclusion n'a pu être tirée de la présente évaluation en ce qui a trait à la sous-traitance ni à son éventuelle inclusion dans le PCF.

5.1 Tableau sommaire des principales constatations et conclusions

QUESTIONS DE L'ÉVALUATION **(Liste de questions élargie et adaptée en fonction du cadre de référence de l'évaluation initiale)**	CONSTATATIONS **(tirées des entrevues avec les intervenants, des enquêtes auprès des employeurs, des études de cas, des groupes de discussion et de l'étude documentaire)**
I. PERTINENCE DU PCF	De nombreux intervenants du gouvernement et de l'extérieur (surtout des groupes désignés) ainsi que des études connexes ont indiqué que le PCF est très pertinent et jouit d'un caractère unique.
1. Pertinence du mandat et des objectifs du PCF	Des intervenants clés du gouvernement et de l'extérieur (surtout des groupes désignés) ont indiqué que le PCF est très pertinent. D'autres aspects de cette pertinence ont été relevés, notamment le fait que le PCF sert les objectifs du Canada de construire une société plus inclusive, de même qu'en ce qui concerne les incidences positives sur les affaires dans des domaines comme l'amélioration de l'accès aux marchés internationaux résultant de l'existence d'un effectif plus diversifié.
2. Ciblage du PCF	Le ciblage des quatre groupes désignés est approprié, selon la recherche existante sur la discrimination en milieu de travail et les déclarations des intervenants, notamment les groupes désignés. On n'a proposé l'ajout d'aucun autre groupe au programme. On n'a pas proposé non plus de retirer quelque groupe que ce soit du programme tel qu'il est appliqué.
3. Rôle unique du PCF	Le PCF est considéré comme le seul programme (sauf le programme du Québec et un programme théorique de Toronto) faisant la promotion de l'équité en matière d'emploi dans le secteur privé en dehors du secteur sous réglementation fédérale. Le rôle de DRHC est considéré comme étant très cohérent par rapport à ses responsabilités relativement au marché du travail et à la nécessité d'équité en matière d'emploi.

QUESTIONS DE L'ÉVALUATION (Liste de questions élargie et adaptée en fonction du cadre de référence de l'évaluation initiale)	CONSTATATIONS (tirées des entrevues avec les intervenants, des enquêtes auprès des employeurs, des études de cas, des groupes de discussion et de l'étude documentaire)
3a Adaptabilité du PCF aux besoins du marché du travail	Le PCF a été considéré comme neutre ou favorable envers les employeurs durant les périodes de ralentissement économique; toutefois, les employeurs n'ont pas fait de progrès durant les périodes de relance économique.
II. MISE EN ŒUVRE DU PCF	Les données de l'évaluation indiquent que la mise en œuvre historique du PCF a rencontré de nombreuses difficultés liées à la décentralisation de la fonction, à la diminution des ressources et au peu d'attention qu'on a semblé porter au programme durant la période 1993-1999.
4. Logique du modèle d'équité en matière d'emploi du PCF	Le modèle d'équité en matière d'emploi du PCF a été jugé efficace dans les cas où il était mis en œuvre par les employeurs. Cela a été confirmé par des analyses de corrélations et multivariables démontrant les effets positifs sur la représentation dans les cas où les employeurs avaient mis en œuvre les mesures du PCF de façon plus intégrale.
5. Seuils et exceptions du PCF	De nombreux intervenants ont proposé que l'on modifie les seuils (surtout pour les petites entreprises et les contrats de valeur moins élevée) afin de mieux répondre aux besoins d'équité en matière d'emploi des régions et des groupes désignés. Les intervenants ont fait valoir toutefois que l'application du programme à de petites entreprises doit être liée à la simplification des mesures du PCF.
6. Exigences équivalentes du PCF et du PLEE	Dans un grand nombre de domaines, notamment l'intégration des employés à temps partiel, la consultation des syndicats et la présentation de rapports, on a fait valoir que le PCF n'avait pas d'exigences équivalentes à celles du PLEE et que la situation ne s'était pas améliorée depuis les orientations données par le gouvernement en 1995.
7a Engagement/clarté des rôles des partenaires du PCF **7b Rôles des syndicats et des employés** **7c Rôles de TPSGC et des autres ministères**	La nécessité de clarifier les rôles a été signalée, notamment par les agents d'équité en milieu de travail, les groupes désignés (qui ont exprimé avec force leur désir de jouer un rôle plus important), les employeurs et les syndicats. Les rôles de TPSGC, du Conseil du Trésor et des autres ministères semblent clairs.
8. Objectifs et calendriers des rapports	La nécessité d'un régime de rapports a été soulignée par les intervenants (les rapports sont utilisés par tous les autres programmes de contrats importants à l'échelle internationale), de même que la nécessité de recourir à des calendriers de façon régulière, de définir les objectifs, etc.
9. Pertinence de la stratégie de conformité du PCF	La conformité du PCF a été jugée faible par la plupart des intervenants et minée par la réduction du nombre de vérifications de la conformité depuis l'abolition de la fonction centrale de conformité en 1995. Les vérifications de la conformité sont passées de 217 en 1993 à 33 en 1999. Le faible taux de conformité a été confirmé par les enquêtes auprès des employeurs, les employeurs du PCF signalant le petit nombre de contacts établis par le personnel du PCF.
10. Mécanismes d'exécution du PCF	Les mécanismes d'exécution du PCF ont été jugés, en général, comme inexistant. La plupart des intervenants considéraient le programme comme n'ayant « pas de dents », soulignant que le seul mécanisme d'application – la radiation des listes – n'avait pas été utilisé depuis quelques années. Seulement huit employeurs du PCF avaient été radiés des listes depuis la création du programme.

QUESTIONS DE L'ÉVALUATION (Liste de questions élargie et adaptée en fonction du cadre de référence de l'évaluation initiale)	CONSTATATIONS (tirées des entrevues avec les intervenants, des enquêtes auprès des employeurs, des études de cas, des groupes de discussion et de l'étude documentaire)
11. Coûts pour les employeurs et les ministères	Les employeurs et les ministères estiment que les coûts du PCF ne sont pas élevés.
12. Valeur du programme de prix d'excellence	On a jugé le programme de prix d'excellence du PCF comme ayant peu de rayonnement et sans grande conséquence.
13. Valeur et affectation des ressources du PCF	Les intervenants ont signalé d'importantes lacunes au chapitre des ressources, surtout par suite de la réduction de la moitié du personnel pendant la période 1995-1999. Comparativement à un autre programme clé – le programme de conformité de la CCDP, que le Conseil du Trésor a récemment élargi – le PCF est considéré comme manquant gravement de personnel.
14. Valeur des systèmes d'information et des contrôles	Les systèmes d'information ont été jugés incomplets et inefficaces. Ni la gestion du programme ni la reddition de comptes ne sont appuyées par les systèmes (données tirées de l'examen des systèmes, des documents et de l'évaluation des intervenants).
15. Obstacles administratifs à la réussite du PCF	La dégradation de l'équité en matière d'emploi qui est passée d'une direction générale distincte à une unité d'Opérations du travail, a été jugée par un certain nombre d'intervenants de DRHC comme ayant réduit grandement la priorité et l'efficacité du PCF. L'accès direct aux ressources stratégiques a également été signalée par ces intervenants comme constituant un obstacle à l'efficacité du programme.
16. Utilité des soutiens et des outils du PCF	Les soutiens et les outils du PCF ont été jugés assez utiles mais des améliorations sont souhaitables dans un certain nombre de domaines, et les employeurs du PCF ont souligné le besoin d'accéder plus facilement à ces ressources.
17. Efficacité des stratégies de communications	On a jugé très faibles les communications dans le cadre du PCF. Par exemple, de nombreux employeurs ont déclaré ne pas avoir eu de rapports avec les responsables du programme pendant des années. Les communications générales étaient également faibles – l'un des indicateurs étant un rapport annuel n'a été produit depuis 1994.
III. RÉSULTATS/SUCCÈS DU PCF	Les effets sur la représentation ont été jugés faibles dans l'ensemble, notamment chez les nombreux employeurs qui n'avaient mis en œuvre que quelques-uns des critères ou des mesures du PCF.
18. Effets généraux sur l'équité en matière d'emploi	En général, le PCF a démontré un bon potentiel, en ce sens que presque tous les employeurs qui ont adopté des mesures d'équité en matière d'emploi l'ont fait par rapport au PCF.
19a Effets sur la représentation **19b Mesures efficaces pour les groupes désignés** **19c Effets différentiels sur les groupes désignés** **19d Quel est l'effet des vérifications de la conformité?**	Différentes mesures et analyses ont démontré qu'au fil du temps les minorités visibles et les femmes avaient le plus amélioré leur représentation chez les employeurs du PCF. Les analyses multivariables ont indiqué que la mise en œuvre du PCF avaient aidé les Autochtones et les personnes handicapées au cours de la période de 1995, mais non pas les autres groupes désignés, et que ces effets avaient disparu en 1999. L'analyse de l'EDRT pour la période 1993-1998 n'a révélé aucun effet positif important découlant du PCF.
20. Effet du PCF sur la sensibilisation et les obstacles à la représentation	Dans les cas où le programme a été intégralement mis en œuvre, les employeurs ont signalé des effets positifs importants par rapport à l'élimination des obstacles, aux changements dans les attitudes du milieu de travail, etc. (ce qui laisse entendre que les changements de culture sont un domaine d'intérêt clé pour le PCF).

QUESTIONS DE L'ÉVALUATION (Liste de questions élargie et adaptée en fonction du cadre de référence de l'évaluation initiale)	CONSTATATIONS (tirées des entrevues avec les intervenants, des enquêtes auprès des employeurs, des études de cas, des groupes de discussion et de l'étude documentaire)
21. Rapport avec les fluctuations du marché du travail	Le PCF a été jugé généreux pour les employeurs, leur permettant de modifier leurs objectifs dans les périodes de difficultés économiques (étude documentaire), mais durant les périodes d'expansion rapide, la plupart des employeurs n'ont pratiquement rien fait pour accorder la priorité d'embauche aux groupes désignés (enquête auprès des employeurs).
22. Effets du PCF sur les affaires	La documentation sur l'équité en matière d'emploi indique la possibilité d'une utilisation plus efficace du capital humain grâce à la réduction des obstacles à l'emploi et à l'élimination des pratiques d'embauche restrictives. Certains employeurs qui ont déclaré une représentation accrue des groupes désignés ont également indiqué que l'équité en matière d'emploi avait eu des effets positifs sur les affaires (amélioration de la position concurrentielle et de la productivité), mais d'autres études devront le confirmer.
23. Satisfaction des participants à l'égard du PCF	Les intervenants se sont dits généralement peu satisfaits du PCF et des principaux éléments, notamment les employeurs (des comparaisons ont été faites avec le degré de satisfaction des participants à d'autres programmes du Travail, p. ex., Évaluation des normes de travail, 1997).
24. Effets sur le bassin de fournisseurs du gouvernement fédéral	Aucun effet négatif important du PCF sur les fournisseurs n'a été signalé. Les évaluateurs ont conclu que la mise en œuvre d'un programme d'équité en matière d'emploi n'avait pas d'effet négatif important pour le gouvernement fédéral en tant qu'acheteur.
24a Points forts et points faibles du PCF	Dans l'ensemble, le PCF semble très pertinent dans le contexte des priorités du présent gouvernement et se caractérise par d'importantes incidences éventuelles en ce qui concerne la justice sociale et les affaires. Les points forts du programme sont un modèle solide pour l'équité en matière d'emploi, un personnel dévoué et compétent et un certain soutien des employeurs. Les points faibles se situent surtout au plan de l'organisation, des systèmes d'information et de l'exécution du programme.
IV. SOLUTIONS DE RECHANGE	Les évaluateurs ont conclu que des changements importants devraient être effectués pour que les objectifs du PCF ou d'un programme semblable soient atteints.
25. Changements du modèle d'équité en matière d'emploi du PCF	Aucun changement majeur n'a été proposé pour le modèle d'équité en matière d'emploi.
26. Changements de la couverture des groupes désignés	Aucun changement n'a été proposé pour la couverture des groupes désignés.
27. Changements de la couverture des employeurs	Les groupes désignés (surtout les groupes autochtones) et d'autres ont indiqué qu'il serait souhaitable d'abaisser les seuils de manière qu'un plus grand nombre d'employeurs soient visés, particulièrement ceux qui ne sont pas dans le Canada central. D'autres intervenants ont fait ressortir que tout changement de la couverture ayant pour effet d'inclure les petites entreprises devrait permettre une certaine simplification des processus du PCF afin de les faire correspondre à ceux des petites organisations.

QUESTIONS DE L'ÉVALUATION **(Liste de questions élargie et adaptée en fonction du cadre de référence de l'évaluation initiale)**	CONSTATATIONS **(tirées des entrevues avec les intervenants, des enquêtes auprès des employeurs, des études de cas, des groupes de discussion et de l'étude documentaire)**
28. Changements de la surveillance de la conformité et des mesures d'application du PCF (Rapports, buts et calendriers)	Les intervenants ont fortement recommandé l'élaboration d'un processus de production des rapports pour le PCF, arguant que le programme ne serait pas efficace sans une certaine forme de production de rapports. D'aucuns, toutefois, ont fait valoir qu'un processus de rapport « plus simple » (que celui utilisé présentement par le PLEE) serait souhaitable. Les intervenants ont également indiqué qu'il y aurait lieu de renforcer les mesures d'application et de surveillance de la conformité.
29. Changements possibles au niveau de l'embauche, des systèmes d'information et de l'organisation	Les solutions avancées pour la refonte du PCF ont porté sur l'accroissement des ressources et du personnel, les changements au niveau de l'administration, particulièrement le rétablissement d'une unité distincte pour l'équité en matière d'emploi, comme l'ont proposé les intervenants.
30. Changements et améliorations possibles des outils et du matériel	Les employeurs ont proposé des améliorations d'ordre général, comme des modèles et des trousses pratiques pour la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi.

Notes finales

Note n° 1 : Données administratives sur les employeurs visés par le PCF : Les données administratives tirées des dossiers du PCF en 1999 indiquaient qu'environ 845 employeurs étaient visés par le programme. Toutefois, les évaluateurs ont estimé le nombre d'employeurs à un peu moins de 800 après l'enquête. Cela s'explique par le fait qu'un certain nombre d'employeurs dont le nom était toujours dans le dossier s'étaient retirés du programme ou étaient passés sous le seuil des 100 employés, ou encore, avaient fermé leurs portes.

Un autre aspect intéressant de cette question a trait aux données relatives au nombre d'employeurs qui n'atteignent pas les seuils des divers programmes. En se fondant sur les fichiers de données de Travaux publics, les évaluateurs ont estimé que le fait d'étendre le PCF de manière à couvrir les entreprises de 50 employés ou plus et les contrats de 50 000 $ ou plus aurait pour effet de doubler le nombre total d'entreprises visées par le PCF.

D'autres caractéristiques des employeurs du PCF sont fournies dans les deux figures qui suivent, plus précisément en ce qui concerne la taille des entreprises et la répartition selon la région. Les données sur la région (figure B, page suivante) illustrent la tendance des grandes entreprises à se concentrer en Ontario et au Québec, la plupart des entreprises situées à l'extérieur du Canada central étant beaucoup plus petites, reflétant la situation générale du marché du travail.

Figure A
Nombre d'employeurs (n=845) par rapport au nombre d'employés

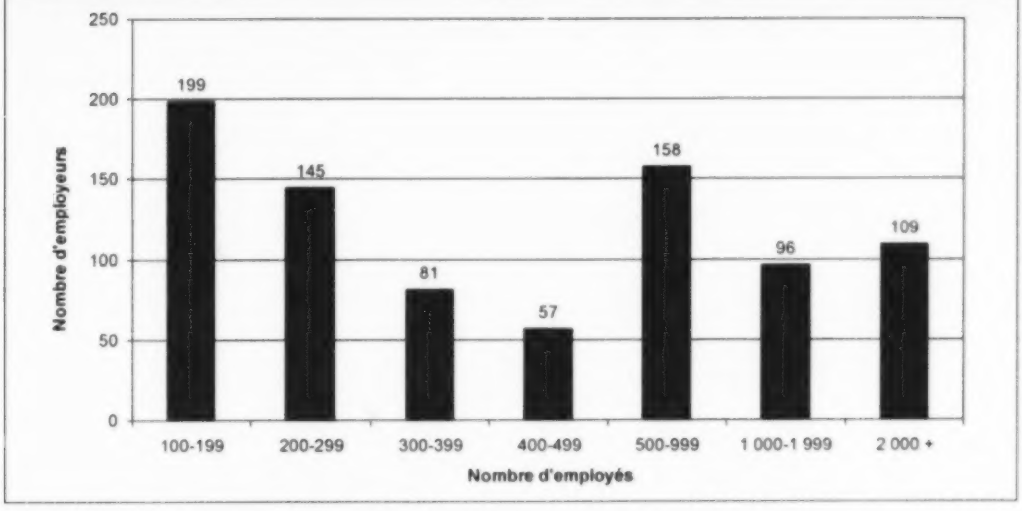
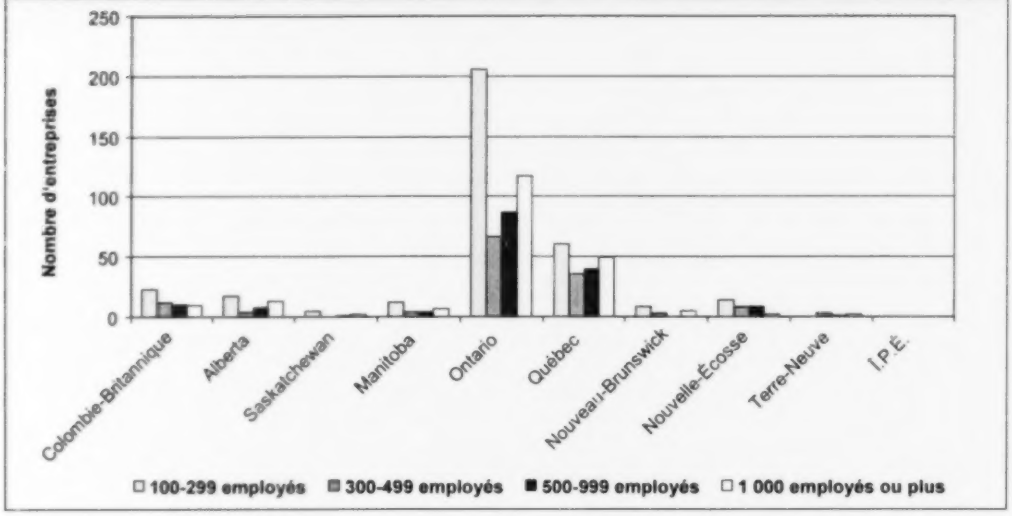


Figure B
Taille des entreprises selon le nombre d'employés, par province (n = 845)



Note 2 : Échantillon d'employeurs, taux de réponse à l'enquête et indicateurs de fiabilité : *Échantillon : les employeurs du PCF* ont été échantillonnés à partir des dossiers administratifs de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) relativement au programme ainsi que des données d'un recensement effectué à la suite d'une brève enquête de sélection. Celle-ci a permis de repérer certains cas de retrait du programme ainsi que les réductions du nombre d'employés qui ont fait en sorte que certaines entreprises ne répondaient plus aux critères du programme. Tous les autres employeurs du PCF ont été soumis à l'enquête, sauf ceux qui ont été retenus pour des entrevues à titre de témoins privilégiés ou pour des études de cas. Les employeurs du groupe témoin ont été sélectionnés dans un répertoire de bases de données constituées par SPR au cours des 10 dernières années. Les critères principaux étaient les secteurs d'activités économiques (pour établir un rapprochement avec les grandes catégories d'entreprises participant au PCF) et la taille des entreprises (seules les entreprises de 100 employés ou plus ont été sélectionnées, ici encore afin de correspondre aux critères du PCF et d'améliorer le rapprochement avec les entreprises du PCF à des fins d'analyse ultérieure).

Taux de réponse : On a obtenu des taux de réponse raisonnablement satisfaisants – supérieurs aux taux caractéristiques de l'industrie en 2001 et de beaucoup supérieurs à ceux obtenus lors de l'évaluation de 1992. Par ailleurs, la fiabilité des données était élevée, signe que les données étaient de grande qualité dans l'ensemble. *Employeurs du PCF :* l'enquête auprès des employeurs du PCF a permis d'obtenir un taux de réponse de 57 pour cent. L'enquête a commencé auprès d'un échantillon de 705 employeurs (les employeurs qui prenaient part à des études de cas, aux entrevues à titre de témoins privilégiés, etc. étaient exclus de l'enquête); on a enregistré 296 réponses durant l'enquête principale, suivies de 32 réponses fournies plus tard. On a recueilli 25 réponses au cours d'une préenquête et 49 autres au cours d'une enquête de suivi auprès des employeurs qui n'avaient pas répondu. *Employeurs du groupe témoin :* un taux de

réponse de 43 pour cent a été obtenu grâce à l'enquête auprès du groupe témoin. Cette enquête a commencé avec un échantillon de 1 000 employeurs et a permis d'obtenir 347 réponses au cours de l'enquête principale, suivies de 66 réponses fournies plus tard et de 18 au cours d'une enquête de suivi auprès des employeurs qui n'avaient pas répondu.

Fiabilité des données : indicateurs de fiabilité calculés pour les échelles de cotation comme celles ayant trait à la satisfaction. Ces échelles ont été estimées d'après l'indicateur de fiabilité Alpha[23], et se sont toutes situées à une valeur supérieure à Alpha = 0,80, ce qui indique une bonne fiabilité de ces indicateurs d'enquête.

Note 3 : Quelques notes sur les analyses de régression des employeurs : Des analyses de régression ont été effectuées pour estimer l'effet du PCF sur la réalisation de la représentation par les employeurs au moyen des données et des procédures ci-après.

Méthode : On a examiné les employeurs du PCF et ceux du groupe témoin au moyen d'un seul ensemble d'analyses. Les analyses initiales se fondaient sur les données obtenues auprès d'environ 800 employeurs du PCF et du groupe témoin. Parmi ces employeurs, environ 500 disposaient de données complètes sur les indicateurs clés (représentation pour 1995 et 1999 et autres variables explicatives clés). Ces variables comprenaient : des variables explicatives : une variable nominale du PCF (0 pour un employeur non touché par le PCF, 1 pour un employeur du PCF); et des variables de contrôle comme le statut public-privé, la taille de l'entreprise, la syndicalisation, les indicateurs de secteur, la proportion d'employés permanents/temps plein, les changements relatifs à l'entreprise, le taux de croissance et la propriété étrangère; et les variables de résultats : statistiques de la représentation pour chacun des groupes désignés, pour les employés subalternes et les cadres.

Résultats : Les analyses ont été faites pour les années 1995 et 1999. On a effectué 16 analyses de régression : 4 groupes désignés X cadres/subalternes X 1995/1999. Pour 1995, les résultats indiquaient des effets importants pour le PCF à un seuil de confiance de $p<0,05$, dans le cas des groupes suivants :

- subalternes dans le groupe des Autochtones;
- subalternes dans le groupe des personnes handicapées;
- cadres dans le groupe des personnes handicapées.

Aucun effet important n'a été relevé en 1995 pour les femmes et les minorités visibles.

En 1999, l'analyse de régression indiquait des effets importants pour le PCF, à un seuil de confiance $p<0,05$, dans le cas des :

- cadres appartenant au groupe des personnes handicapées.

---

[23] Alpha, ou Alpha de Chronbach, est un indicateur de la fiabilité interne d'une échelle d'attitude ou d'appréciation ou autre indicateur calculé en tant que moyenne des corrélations interitem de tous les items de l'échelle. Alpha prend la valeur de « 0 » si l'échelle n'indique aucune fiabilité, et la valeur de « 1 », si la fiabilité est parfaite. On considère généralement qu'une valeur de 0,7 ou de 0,8 est satisfaisante (Voir *SPSS Professional Statistics 7.5*.).

Aucun effet important n'a été relevé en 1999 pour les Autochtones, les minorités visibles et les femmes, ce qui indique que les effets du PCF avaient considérablement diminué au cours de la période 1995-1999 (passant de trois effets importants à un seul). Ces résultats, qui soulignent de façon générale les effets modestes du PCF, se rapprochent des « faibles » résultats du PCF qui avaient été relevés dans l'évaluation de 1992. Dans l'ensemble, toutefois, la constatation la plus intéressante a trait à la diminution apparente des effets du programme durant la période de 1995-1999. Voir la figure C, à la page suivante, pour des précisions.

Figure C
Quelques résultats détaillés de l'analyse de régression
(Statistiques pour la variable nominale du PCF pour 16 régressions)

	Variables dépendantes	B	Se B	Beta	T Sig	T
1995	Représentation, employés, Autochtones	0,500	0,208	0,149	2,40	0,016
1995	Représentation, employés, personnes handicapées	0,918	0,283	0,196	3,23	0,001
1995	Représentation, employés, minorités visibles	-1,366	1,538	-0,056	-0,88	0,374
1995	Représentation, employés, femmes	0,352	2,385	0,008	0,14	0,882
1995	Représentation, cadres, Autochtones	0,526	0,302	0,113	1,73	0,083
1995	Représentation, cadres, personnes handicapées	1,715	0,500	0,219	3,42	0,000
1995	Représentation, cadres, minorités visibles	-2,673	1,501	-0,116	-1,78	0,075
1995	Représentation, cadres, femmes	-0,366	2,028	-0,011	-0,18	0,856
1999	Représentation, employés, Autochtones	0,233	0,224	0,056	1,04	0,299
1999	Représentation, employés, personnes handicapées	0,485	0,263	0,098	1,84	0,065
1999	Représentation, cadres, minorités visibles	-2,700	1,586	-0,094	-1,70	0,089
1999	Représentation, employés, femmes	-1,727	2,019	-0,045	-0,85	0,392
1995	Représentation, cadres, Autochtones	0,097	0,243	0,022	0,40	0,689
1995	Représentation, cadres, personnes handicapées	0,874	0,423	0,111	2,06	0,039
1995	Représentation, cadres, minorités visibles	-1,528	1,238	-0,071	-1,23	0,217
1995	Représentation, cadres, femmes	-0,488	1,954	-0,015	-0,25	0,802

Note 4 : Données de l'EDTR sur la représentation : Les données de l'EDTR ont permis d'obtenir des statistiques sur la représentation pour deux échantillons de l'enquête : un sous-échantillon de répondants appariés à ceux des études de 1992, effectuées d'après l'Enquête sur l'activité sur le marché du travail, et un échantillon complet de tous les répondants de l'EDTR. Les comparaisons entre les employeurs du PCF et ceux qui ne sont pas visés par le programme n'étaient pas concluantes, les analyses indiquant une représentation des Autochtones supérieure chez les employeurs du PCF et supérieure pour les minorités visibles et les femmes chez les employeurs du groupe témoin.

Figure D
Quelques indications de la représentation* tirées des fichiers de l'EDTR, 1998

	% représentation Employeurs du PCF	% représentation Employeurs non visés par le PCF
Sous-échantillon de l'EDTR		
Autochtones	3,0 %	1,7 %
Personnes handicapées	6,1	5,7
Minorités visibles	6,6	8,8
Femmes	35,5	47,0
Échantillon complet de l'EDTR Échantillon complet de l'EDRT		
Autochtones	2,5 %	2,4 %
Personnes handicapées	5,4	5,8
Minorités visibles	6,3	9,1
Femmes	40,0	48,0

Annexe A : Enjeux et questions de l'évaluation du PCF

I. PERTINENCE MAINTENUE

1. **Pertinence du mandat et des objectifs du PCF :** Le PCF est-il toujours nécessaire et pertinent pour encourager les employeurs à réaliser l'équité et la diversité au travail? La raison d'être du programme est-elle toujours valide? Son mandat et ses objectifs sont-ils toujours pertinents?

2. **Ciblage du PCF :** Le ciblage du PCF est-il approprié aux GD, à la taille et au genre d'entreprise? Certains GD et/ou secteurs d'emploi exigent-ils plus ou moins d'attention? Y a-t-il lieu d'ajouter d'autres groupes? L'un ou l'autre des quatre groupes existants doit-il être retiré du programme? Les avantages/services fournis répondent-ils aux besoins des GD? Pour lequel des quatre GD, le cas échéant, d'autres services sont-ils nécessaires?

3. **Rôle unique du PCF par rapport à d'autres programmes :** Développement des ressources humaines Canada (DRHC) doit-il poursuivre toutes ses activités dans le cadre du PCF? Dans quelle mesure le PCF complète-t-il, remplace-t-il, chevauche-t-il ou dédouble-t-il d'autres programmes semblables ou s'inscrit-il à contre-courant de ces programmes (p. ex., activités d'EE provinciales)? Le PCF offre-t-il des services/soutiens particuliers qui n'existent pas ailleurs? Quelle est la capacité des activités du PCF d'influencer le changement des pratiques d'équité en matière d'emploi par rapport à d'autres intervenants? Quel est le rôle approprié pour le PCF?

3a **Adaptabilité du PCF aux besoins du marché du travail :** Le PCF est-il suffisamment souple pour s'adapter aux fluctuations du marché du travail?

II. MISE EN ŒUVRE :

Les caractéristiques de conception et d'exécution du PCF correspondent-elles aux objectifs énoncés (directives opérationnelles, règlements)? Le modèle de PCF actuel est-il la façon la plus efficace d'obtenir les résultats escomptés?

4. **Le modèle d'EE du PCF :** Les 11 mesures du modèle d'EE du PCF sont-elles efficaces et appropriées?

5. **Seuils et exceptions du PCF :** Seuils : Le PCF doit-il être élargi de manière à couvrir un plus grand nombre d'employeurs? Les règles applicables aux deux seuils doivent-elles être modifiées (c.-à-d. réduire les niveaux actuels de 100 employés ou plus et de la valeur des contrats de 200 000 $ ou plus, ou encore, envisager des changements à la valeur cumulative de 200 000 $ au cours d'une année)?

Exceptions : La liste des exceptions actuelles du programme devrait-elle être révisée de manière à inclure l'ensemble, quelques-unes ou aucune des exceptions suivantes : employeurs ayant un effectif combiné de moins de 100 employés (y compris le siège social et les filiales); employeurs à l'étranger exécutant du travail à l'extérieur du Canada; contrats de construction : contrats pour le compte des gouvernements et des organismes provinciaux; contrats pour l'acquisition d'immeubles; contrats de services juridiques; et contrats en sous-traitance?

6. **Exigences équivalentes pour le PCF et le PLEE :** Les principales caractéristiques du PCF ont-elles été modifiées de manière à correspondre aux aspects du PLEE et aux exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996?

7. **Participation et clarté des rôles des partenaires du PCF :** a) Les rôles et les responsabilités des divers partenaires et des fournisseurs de services sont-ils clairement énoncés et compris (employeurs, syndicats, administrateurs du programme, agents de vérification de la conformité, consultants régionaux)? b) Les représentants des syndicats et des employés sont-ils consultés et participent-ils à toutes les étapes du processus du PCF? c) Les rôles des autres ministères fédéraux, du Conseil du Trésor, etc., sont-ils clairement définis?

8. **Objectifs et calendriers de production des rapports :** Est-il pertinent ou nécessaire d'exiger l'établissement d'objectifs ou de calendriers ou encore la production d'un rapport annuel dans le cadre du PCF?

9. **Pertinence de la stratégie de conformité du PCF :** Les directives actuelles concernant la conformité et les évaluations du programme sont-elles clairement définies pour les employeurs et est-il possible de les appliquer? Quelle est l'efficacité du processus de vérification de la conformité? Le système de saisie des données doit-il être modifié? Dans quelle mesure la surveillance de la conformité des entreprises du PCF contribue-t-elle à relever le niveau de leurs initiatives d'équité en milieu de travail? Quelle est son efficacité en ce qui a trait à la promotion, au soutien et aux mécanismes d'application des principes d'équité en milieu de travail?

10. **Exécution du PCF :** Quels sont les enjeux du PCF quant à la mise en œuvre des plans de travail? Le principe des « efforts de bonne foi » fonctionne-t-il ou doit-on renforcer la reddition des comptes (p. ex., vérifications, amendes importantes)?

11. **Coûts pour les employeurs et les ministères :** Le programme impose-t-il des coûts excessifs aux employeurs et aux ministères participants?

12. **Valeur du programme de prix d'excellence :** Les avantages du programme de prix d'excellence en compensent-ils les coûts? Dans quelle mesure le programme a) permet-il la poursuite des buts et des objectifs de l'EE? b) a-t-il pour effet d'accroître la sensibilité à l'EE et en améliore-t-il la connaissance? Constitue-t-il un bon outil de promotion des pratiques exemplaires?

13. **Valeur et affectation des ressources du PCF :** Les ETP affectés au soutien et au contrôle du PCF sont-ils suffisants pour l'exécution du mandat du programme? Les données, les logiciels, etc. sont-ils suffisants? Dans le cas contraire, où les ressources supplémentaires doivent-elles être affectées? Les rôles et les relations assurent-ils un soutien?

14. **Valeur des systèmes d'information et des contrôles du PCF :** Des systèmes d'information appropriés sont-ils en place ou existe-t-il des mécanismes de coordination, de suivi, de contrôle et de rapport des activités des employeurs? Ces mesures (et les rapports des employeurs) sont-ils suffisants pour l'évaluation des progrès du programme et de ses effets?

15. **Obstacles administratifs au succès du PCF :** Des contraintes ont-elles été mises au jour – contraintes opérationnelles, (organisme ministériel), législatives, réglementaires, provinciales, etc. – qui nuisent à la capacité du PCF d'atteindre ses objectifs (p. ex., soutien d'autres ministères fédéraux)?

16. **Utilité des soutiens et des outils du PCF** (p. ex., brochures, SIPRÉME, statistiques, consultants régionaux) utilisés par le programme.

17. **Efficacité des stratégies d'information et de communications :** Les communications entre le programme et les employeurs sont-elles efficaces? Les communications ont-elles pour effet d'établir des relations et des partenariats et d'assurer un soutien élargi aux objectifs de l'EE?

III. RÉSULTATS DU PROGRAMME/ INDICATEURS DE RÉUSSITE

18. **Incidences générales sur l'EE :** Le PCF fait-il progresser l'EE de façon générale?

19. **Incidences sur la représentation :** a) La représentation des GD dans les entreprises du PCF est-elle meilleure, pire ou égale par rapport à celle des travailleurs des entreprises non visées (en ce qui a trait à l'embauche, à l'avancement, au maintien en poste et à la rémunération)? b) Des initiatives spécifiques d'équité en matière d'emploi sont-elles plus efficaces pour chaque groupe? c) Les répercussions sont-elles différentes pour les divers groupes désignés? d) Quel est l'effet des vérifications de la conformité?

20. **Incidences du PCF sur la sensibilisation et les obstacles à l'équité en matière d'emploi :** Dans quelle mesure le PCF 1) a-t-il contribué à la sensibilisation à l'EE et à la réduction des obstacles; 2) a-t-il eu pour effet d'accroître l'emploi et d'améliorer la représentation; et 3) a-t-il aidé à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures efficaces pour les GD au sein des entreprises du PCF depuis que la loi a été modifiée?

21. **Rapport avec les fluctuations du marché du travail :** Le PCF a-t-il la souplesse nécessaire pour faire face aux fluctuations du marché du travail (aussi bien les reculs que les reprises)?

22. **Incidences du PCF sur le rendement des affaires et sur la position concurrentielle :** Dans quelle mesure le PCF a-t-il aidé les entreprises à puiser dans un bassin de main-d'œuvre élargi, à recruter un personnel plus expérimenté, etc.? À obtenir d'autres avantages économiques, telle une position concurrentielle sur les marchés internationaux?

23. **Satisfaction des participants à l'égard du PCF :** Quel est le degré de satisfaction des divers participants et intervenants quant à la conception et aux résultats des activités du PCF (employés, employeurs, administrateurs du programme, autres ministères fédéraux et Conseil du Trésor, organisations des groupes désignés)?

24. **Incidences du PCF sur le bassin de fournisseurs du gouvernement fédéral :** Les exigences du PCF ont-elles dissuadé les employeurs de devenir ou de demeurer des fournisseurs du gouvernement fédéral?

24aPoints forts et points faibles du PCF : Quels sont les points forts et les points faibles du PCF?

IV. SOLUTIONS DE RECHANGE

Le modèle actuel de PCF est-il le moyen le plus efficace d'en assurer les incidences et les effets voulus? Existe-t-il d'autres approches plus rentables permettant de réaliser les mêmes objectifs?

25. **Changements possibles du modèle d'EE :** Est-il nécessaire de modifier le modèle d'EE du PCF (11 mesures clés du programme)?

26. **Changements possibles de la couverture des groupes désignés :** Est-il nécessaire de modifier la couverture des groupes désignés?

27. **Changements possibles de la couverture des employeurs :** Est-il souhaitable de modifier les seuils et les exceptions?

28. **Changements possibles de la surveillance de la conformité et des mesures d'application :** Est-il nécessaire de modifier les mécanismes de surveillance et de contrôle? Le mandat du programme doit-il être modifié de manière à instaurer des amendes importantes ou à permettre à la CCDP de surveiller les activités des employeurs du PCF?

29. **Changements possibles au niveau de l'embauche, des systèmes d'information et de l'organisation** (voir les enjeux 2.13, 2.14, 2.15).

30. **Changements/améliorations possibles des outils ou du matériel d'information.**

Nota : Certains enjeux mentionnés dans la DDP initiale ont été examinés tout au long du processus plutôt que dans une partie spécifique. Par exemple, la question d'évaluation de la DDP initiale : « Quels sont les points forts et les points faibles de la structure et de l'organisation du PCF? »

Annexe B : Liste de rapports techniques de l'évaluation du PCF

Rapports de recherche techniques (ne faisant pas partie du rapport final) :

Rapport technique n° 1 :	Étude documentaire et modèles internationaux
Rapport technique n° 2 :	Entrevues avec les principaux intervenants/participants
Rapport technique n° 3 :	Rapport technique sur les travaux des groupes de discussion
Rapport technique n° 4 :	Examen des questions administratives du PCF : systèmes d'information, données administratives et outils/publications
Rapport technique n° 5 :	Rapport des études de cas
Rapport technique n° 6 :	Enquête auprès du personnel du PCF et des agents d'équité en milieu de travail
Rapport technique n° 7 :	Enquête auprès des employeurs du PCF